

# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Primer Trimestre de 1985\**

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. *El Ordenamiento jurídico: Analogía.* 2. *La Administración Pública.* A. Sanciones administrativas. 3. *Responsabilidad administrativa: Daño moral.* 4. *Derechos y garantías individuales: Derechos sociales.*
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
  1. *Municipios: Competencias tributarias.*
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
  1. *Reglamentos.* 2. *El Procedimiento administrativo.* A. Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. B. Los interesados: Derecho a la defensa. C. Errores en el procedimiento: efectos. 3. *Los actos administrativos.* A. Requisitos: motivación. B. Vicios. a. Vicios de forma. b. Vicios de fondo: falso supuesto. 4. *Contratos administrativos.* 5. *Los recursos administrativos.* A. El recurso jerárquico en relación a los actos de los institutos autónomos.
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
  1. *Recurso de amparo: procedencia.*
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
  1. *Organos: competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.* 2. *Recurso contencioso-administrativo de anulación.* A. Objeto del recurso. B. Motivos de impugnación. C. Condiciones de admisibilidad. a. Legitimación. b. Agotamiento de la vía administrativa. c. Lapso de caducidad. a'. Lapsos breves. b'. Excepción de ilegalidad. d. Acumulación de pretensiones. D. Procedimiento. a. Régimen legal. b. Suspensión de efectos. c. Cartel de emplazamiento. d. Excepciones. E. Poderes del Juez. F. Perención. G. Recurso de hecho. 3. *Recurso contencioso-administrativo por abstención.* 4. *Recursos contencioso-administrativos especiales.* A. Contencioso-tributario. a. Admisibilidad (apelación). b. Recurso de hecho. B. Contencioso-inquilinario. C. El contencioso de la Carrera Administrativa. a. Requisitos del libelo. b. Admisibilidad.
- VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
  1. *Juicio expropiatorio: Admisión (apelabilidad).* 2. *Avalúo.* A. Valor fiscal. 3. Impugnación del avalúo.
- VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
  1. *Ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.* 2. *Competencia administrativa.* 3. *Clases de funcionarios.* A. Funcionarios de carrera. B. Funcionarios de hecho. 4. *Derechos: Bonificación de fin de año.* 5. *Remoción.*

\* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas desde el 24-1-85 hasta el 7-3-85 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) desde el 9-1-85 hasta el 7-3-85.

## I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

### 1. *El ordenamiento jurídico: Analogía*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Carmen Lucía Flores vs. Instituto Agrario Nacional.**

Desde otro orden de ideas, la aplicación analógica sólo puede darse entre dos supuestos iguales, uno de los cuales carece de regulación mientras que el otro sí la tiene y, en consecuencia, se extiende esta regulación al primero de los supuestos para obtener la misma consecuencia jurídica. Por tanto, se requiere una identidad fáctica entre los supuestos que son objeto de comparación para aplicarles la misma norma, cuando uno de ellos no tiene consagrada su propia consecuencia. De modo que si son diferentes las situaciones relacionadas, no procede extender ninguna norma expresa por analogía a un supuesto disímil.

### 2. *La Administración Pública*

#### A. *Sanciones administrativas*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Caso: Tomás Curry vs. Universidad de Oriente (Tribunal Académico).**

**La imposición de una sanción administrativa prescindiendo del respectivo procedimiento establecido para ello en la Ley o Reglamento, determinan la nulidad del acto sancionario.**

La garantía jurídica que en favor del administrado configura el procedimiento administrativo adquiere real relevancia cuando se trata del procedimiento cuyo objeto es la imposición de una sanción. Puede afirmarse, en efecto, que la Administración no puede imponer una sanción sin la previa instrucción de un procedimiento dirigido a comprobar la infracción que origina la aplicación de la sanción.

La Administración, al ejercer su potestad sancionadora, se somete a normas de ineludible observancia, de allí que no pueda, a su arbitrio, sancionar cualquier hecho que considere falta ni imponer la sanción que considere conveniente. Además del cumplimiento de los trámites esenciales que integran el procedimiento disciplinario, la Administración, a través del órgano competente, sólo puede sancionar aquellos hechos que estén tipificados como faltas en los respectivos textos normativos, siempre que esté plenamente probada su comisión ante el órgano o funcionario que guía el procedimiento.

Este procedimiento especial, que se sigue al funcionario que ha faltado a sus deberes (procedimiento disciplinario), es un procedimiento especial, casi siempre regulado mediante reglamentación especial, al cual se aplican con carácter supletorio las normas contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuanto sean compatibles con aquéllos; por ello, la imposición de una sanción prescindiendo total y

absolutamente de las fases procedimentales, previstas en la Ley o Reglamento, determina sin lugar a dudas la nulidad absoluta del acto sancionario, conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o su nulidad relativa si se ha omitido una formalidad esencial o se ha causado indefensión al funcionario.

3. *Responsabilidad administrativa: Daño moral*

CSJ-SPA (33)

11-2-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Caso: L. Cedeño Salazar y otros vs. CADAPE.**

**Los daños morales, por su naturaleza, no están sujetos a una comprobación material directa, por lo cual, para establecerlos, la ley faculta al juez para apreciar si el hecho ilícito generador de daños materiales puede ocasionar, además, repercusiones psíquicas o de índole afectiva, lesivas de algún modo al ente moral de la víctima.**

Tiene establecido la Sala de Casación Civil de esta misma Corte, que los daños morales, por su naturaleza esencialmente subjetiva, no están sujetos a una comprobación material directa, pues ella no es posible. Para establecerlos, el legislador, en el artículo 1.196 del Código Civil faculta al juzgador para apreciar si el hecho ilícito generador de daños materiales puede ocasionar, además, repercusiones psíquicas o de índole afectiva, lesivas de algún modo al ente moral de la víctima. La apreciación que al respecto hagan los jueces de mérito así como la compensación pecuniaria que acuerden en uso de la facultad discrecional que les concede el citado artículo, son del resorte exclusivo de los jueces del mérito.

Tratándose, pues, de la fijación de una indemnización por daño moral, resultan suficientes los razonamientos contenidos en el fallo de primera instancia (folios 308 al 311). Es decir, al darse por probada la lesión sufrida por Delia Juana Cedeño y la muerte de Aurelio de Jesús Cedeño, sólo restaba hacer una evaluación del daño moral y fijar su monto con base, exclusivamente, en criterios subjetivos y discrecionales.

Estima la Sala que no es exagerada la indemnización acordada en ambos casos. Por lo que respecta a Delia Juana Cedeño, consta del examen médico forense que le fuera practicado alrededor de dos años y medio después del suceso (folio 256, 2ª pieza) que la víctima presentaba cicatrices antiguas de quemaduras en la región dorsal y demás zonas lesionadas sin cicatrización (miembro superior derecho). Evaluada esta lesión corporal, se acordó una indemnización en concepto de daño moral, de setecientos mil bolívares (Bs. 700.000,00), y esta alzada no encuentra motivos racionales que justifiquen su reducción. Cabe advertir que en modo alguno resultan aplicables al caso las normas que regulan la responsabilidad por riesgos profesionales derivados de un contrato de trabajo, que son de naturaleza contractual y totalmente ajenas a la figura de la responsabilidad extracontractual derivada de hecho ilícito.

En cuanto a la indemnización acordada a la madre de Aurelio de Jesús Cedeño, de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00), esta superioridad la encuentra plenamente justificada. La muerte trágica, violenta de un hijo de treinta y dos años, ocurrida en la propia casa de su madre en momentos en que ejecutaba trabajos para ella, es sin duda generadora de un tremendo trauma psíquico y de un hondo sufrimiento que justifican sobradamente la indemnización acordada por daño moral en el fallo apelado. Por lo tanto, en modo alguno se justifica tampoco su reducción. Así se declara.

4. *Derechos y garantías individuales: Derechos sociales*

CSJ-SPA (5)

24-1-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**La Corte analiza el contenido del derecho a la protección de la maternidad.**

Al efecto, dispone el artículo 74 de la Constitución Nacional: "La maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre. Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables". Similar derecho consagra el artículo 93 de la misma Carta, al establecer: "La mujer y el menor trabajadores serán objeto de protección especial".

Como se observa, las transcritas disposiciones no remiten para su vigencia a la Ley, por lo cual su aplicación es rigurosamente necesaria, y así lo afirmó el constituyente al señalar en la Exposición de Motivos correspondiente: "...se deja fuera de toda duda la interpretación de que no pueden quedar las garantías a merced de que exista o no una legislación que explícitamente las consagre y reglamente". Conceptos que el propio constituyente corrobora, al incluir en las normas constitucionales el artículo 50 en cuyo texto expresa: "La falta reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos".

Son concluyentes, por lo expuesto, la existencia y el reconocimiento del derecho a la protección de la maternidad, rechazándose por lo mismo la pretensión de que la falta de legislación impida su aplicación.

Reconocida como ha sido la vigencia de tal derecho, pasemos al estudio de su contenido. Al efecto, las normas sancionadas por el legislador, relacionadas con la garantía en análisis, constituyen la dirección interpretativa que ha de adoptarse en el presente caso, puesto que son ellas la expresión concreta que el legislador ha dado al pensamiento del constituyente. De ese modo, el legislador ha declarado, reiteradamente, de orden público las disposiciones en favor de las madres, y así lo establece, entre otras, la Ley Tutelar del menor, al señalar (artículo 6): "Las disposiciones de la presente Ley, son de Orden Público". Tan categórica declaración de la Ley otorga tal carácter a la norma contenida en el artículo 9 de ese mismo cuerpo legal, del tenor siguiente: "El Estado garantiza protección a la mujer embarazada y a la madre". A este respecto la doctrina venezolana (Rafael Caldera, *Derecho del Trabajo*) ha dicho: "La falta de una disposición de la amplitud descrita, es uno de los inconvenientes prácticos más graves con que tropieza nuestro sistema de protección a la maternidad: si bien podría estudiarse la posibilidad de restringir en estos casos el derecho al despido, *aun sin norma legal expresa, por el carácter eminente de Orden Público* que reiteradamente atribuye la ley misma a sus disposiciones en favor de las madres..." (subrayado de la Corte). En el mismo orden y corroborando la existencia de la protección en estudio, la Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, del 16 de junio de 1982 (artículo 11, numeral 2º), dispone: "A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y *asegurar la efectividad de su derecho a trabajar*, los Estados parte tomarán las medidas adecuadas para:..." (subrayado de la Corte). Similar espíritu informó la recomendación que para la protección a la Maternidad en 1952, formuló la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Bosquejado así el Derecho Social que implica la protección a la maternidad, y así aplicados al caso en estudio esos conceptos, se aprecia que el artículo 218 del Reglamento a la Ley del Trabajo no extiende indebidamente el alcance y contenido que se le ha dado en Venezuela a tal derecho de rango constitucional; si bien la relación que se establece entre la Ley del Trabajo y la norma reglamentaria en análisis, no es de conformidad literal, tampoco lo es de contradicción, y se adecua tanto al propósito constitucional, como a los principios y contenidos instituidos por el desarrollo legislativo que protege a las trabajadoras embarazadas.

En cuanto al alegato del impugnante, relativo a la discriminación, estima esta Corte que para que se configure tal denuncia, debe existir el discriminado o sujeto pasivo de la misma, pero en el caso en análisis no existen esa persona o personas sometidas a un trato de inferioridad; la discriminación supone la negación de un privilegio o derecho a quien o a quienes corresponda, frente a otros a los que se acuerda, sin existir razón válida para tal diferenciación. Los elementos anotados no están presentes en esta causa; por lo contrario, la protección es obstáculo para una posible discriminación en razón del estado de embarazo y, por consiguiente, constituye, para la embarazada, garantía de estabilidad en su trabajo.

La pretensión formulada subsidiariamente por el impugnante, referida al posible pago doble de las prestaciones sociales, con el objeto de mantener su intención de despedir a la trabajadora amparada por la protección, es contraria al ordenamiento jurídico vigente, ya que la misma Ley contra Despidos Injustificados, artículo 11, establece para los trabajadores inamovibles, la aplicación de las normas que los rigen, en cuanto les sean favorables, excluyéndose así aquella pretensión.

Considera la Sala oportuno aclarar que la estabilidad en el trabajo a que tiene derecho la mujer en estado de gravidez, no supone la imposibilidad de efectuar su despido; pudiendo éste ocurrir, de conformidad con la disposición reglamentaria analizada en esta causa, artículo 218 del Reglamento de la Ley del Trabajo, cuyo texto se transcribe: "Las mujeres en estado de gravidez no podrán ser despedidas. Cuando incurran en alguna de las causales establecidas en el artículo 31 de la Ley del Trabajo para su despido será necesaria la calificación previa del Inspector del Trabajo de la jurisdicción".

## II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

### 1. *Municipios: Competencias tributarias*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Cementerio Metropolitano Monumental vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.**

**La competencia fiscal de las Municipalidades comprende todo el proceso formativo del acto fiscal, y sólo puede ser ejercida por los funcionarios de los organismos hacendísticos competentes, señalados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y respectivas ordenanzas tributarias; su delegación a otros órganos diferentes, o a personas privadas, requiere de textos legales expresos que lo permitan.**

Dentro de la evolución que en nuestra legislación ha alcanzado la noción de funcionario público, es posible extraer como notas características de tal noción las siguientes:

tes: 1º) Se trata del ejercicio de funciones públicas. 2º) Consiste en un medio de investir a una persona natural de tales funciones. 3º) Tal ejercicio debe hacerse de modo permanente en un cargo dentro de la organización administrativa. 4º) El modo o la forma de otorgar dicha investidura es normalmente la del nombramiento, pero en los casos previstos en las leyes, también mediante un contrato cuya duración dé la idea de una permanencia y no de temporalidad en el ejercicio de las funciones que se confieren. 5º) El vínculo entre el ente administrativo y el prestador de servicios se caracteriza por una relación jerárquica de dependencia, fundamentada en el deber de obediencia y en la subordinación, de modo que en el desempeño de sus actividades el funcionario no es libre, sino dependiente y subordinado. 6º) La prestación de servicios dependiente, o por cuenta ajena, se hace a un ente de naturaleza pública, y 7º) El régimen jurídico de tal prestación de servicios es de naturaleza legal, o en todo caso mixta, legal y contractual, cuando así lo permitan las leyes. Las notas anteriores deben concurrir para que determinada persona natural pueda ser considerada funcionario público.

Por otra parte, la competencia fiscal de las Municipalidades, comprende todo el proceso formativo del acto fiscal, es decir, desde la constatación del hecho imponible, la determinación o liquidación de un crédito tributario, hasta la extinción de la obligación tributaria. Como potestades públicas que son, sólo pueden ser ejercidas por los funcionarios de los organismos hacendísticos competentes, señalados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en las respectivas Ordenanzas Tributarias, y su delegación a otros órganos diferentes, o a personas privadas, requiere de textos legales expresos que permitan esta delegación, o transferencia de competencias. Tal delegación no se halla prevista en los instrumentos señalados, de forma que los contratos mediante los cuales se confieren aquellas competencias municipales, entre ellas, la de formular reparos a los contribuyentes, carecen de fundamento legal, en razón de que las normas de rango superior mencionadas, no contemplan dicha delegación. En efecto, el artículo 30 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal determina que el órgano ejecutor de la Administración Municipal es el Administrador Municipal, y dentro de sus funciones, el ordinal 11º del artículo 65 *eiusdem* le atribuye la administración de los bienes municipales y la recaudación de los ingresos municipales. Por su parte, el artículo 46 de la Ordenanza de Patente de Industria y Comercio vigente de 1980, señala expresamente al Administrador Municipal la facultad de establecer reparos, con base a las Actas Fiscales y emitir las planillas complementarias de impuestos, y el artículo 45 de la referida Ordenanza indica que los reparos que se formulen a los contribuyentes se hacen con base en las actuaciones de los Auditores Fiscales, quienes deberán levantar un Acta Final Motivada, que deberá ser firmada por el funcionario actuante y por el contribuyente, y que sobre esta Acta, expresa el artículo 46 *eiusdem*, el Administrador Municipal emitirá una Resolución motivada estableciendo el monto del reparo. Por último, el Reglamento Interior y de Debates del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, determina que salvo avocación o delegación, la competencia de los órganos de la Administración Municipal será ejercida por los titulares de los órganos respectivos (artículo 6º), y ratifica que la administración de ingresos y egresos corresponde al Administrador General de Rentas (artículo 65).

Ahora bien, las Actas Fiscales de reparos que sirven de fundamento a la posterior liquidación de los impuestos complementarios, constituyen el inicio del procedimiento de determinación de la obligación tributaria municipal y, además, son propiamente la base del acto de liquidación, como establecen las normas legales citadas anteriormente. En concreto, los supuestos de hecho del acto de determinación del respectivo crédito tributario lo constituyen las afirmaciones de los funcionarios que elaboran aquellas Actas, de allí que su competencia es determinante dentro de los requisitos de las mismas Actas, además de las formalidades propiamente dichas de las respectivas firmas de los funcionarios y de los contribuyentes.

En efecto, cuando los firmantes de tales actas, o no son Fiscales, o aun siendo Fiscales no tienen encomendadas funciones de fiscalización, existe un vicio de incompetencia manifiesta que invalida todo el procedimiento hasta el acto definitivo de imposición del correspondiente tributo, como lo ha reiterado la Sala Político-Administrativa de la Corte Superior de Justicia en sentencias de fechas 18-09-80, 10-11-83, 27-03-84, 26-07-84 y 02-08-84, respectivamente.

Por otra parte, si bien en razón del principio de la presunción de la legitimidad de los actos administrativos, éstos se tienen por válidos hasta tanto se demuestre lo contrario y, por ello, cuando se les impugna en vía jurisdiccional la carga de la prueba corresponde a los recurrentes; sin embargo, si se alega la incompetencia del funcionario que emitió el acto, o que intervino en su formación, dicha carga se invierte y cae, en consecuencia, sobre la Administración la obligación de demostrar su propia competencia. En casos como en el presente, de formulación de reparos, en el cual se objeta la competencia del funcionario que lo levantó en la respectiva Acta Fiscal, la Administración Municipal debía comprobar la designación del funcionario para un cargo en el cual está autorizado para efectuar fiscalizaciones y formalizar reparos, conforme a las respectivas normas legales. Es decir que, en primer lugar, era necesario que se demostrara por el órgano administrativo que emitió el acto impugnado, el carácter de funcionario público del Fiscal, y luego sus respectivas competencias en el cargo para el cual fue designado. En efecto, la presunción de legitimidad existe cuando los actos administrativos han sido dictados por funcionarios competentes, de modo que cuando se objeta la propia competencia de éstos, tal presunción deja de proteger a aquellos actos y, para reconocérsela de nuevo, es necesario que la Administración demuestre que sus funcionarios actuaron debidamente autorizados.

En autos no consta la designación del contador-auditor que aparece suscribiendo el Acta Fiscal para cargo alguno en la Administración Municipal, lo cual es suficiente para configurar el vicio de incompetencia, por cuanto no fue acreditado que hubiere sido designado funcionario fiscal de la Hacienda Municipal, independientemente de las funciones que a tales fiscales corresponde, porque el vicio de incompetencia manifiesta basta para invalidar lo actuado, ya que se trata de la ausencia total o absoluta de la legitimidad para actuar. En efecto, de acuerdo con el artículo 45 de la Ordenanza de Patente de Industria y Comercio, el Acta en cuestión debe estar firmada por un funcionario. En consecuencia, siendo nula el Acta Fiscal de reparo, lo es también el acto de liquidación que se fundamentó en dicha Acta, así como también el acto de la Cámara Municipal que desestimó el recurso jerárquico interpuesto en contra de aquel acto de liquidación, por haber confirmado un acto que era nulo absolutamente, y así se declara.

Por las razones anteriores, el acto recurrido, o sea, la decisión de la Cámara Municipal de fecha 17 de junio de 1981, que fue participada a la recurrente en Oficio N° 3005 de fecha 21 de junio de 1981, resulta viciada de nulidad absoluta, por cuanto al confirmar parcialmente el acto del Administrador Municipal de fecha 17 de febrero de 1981, incurrió en el mismo vicio de incompetencia manifiesta que afectaba el reparo que sirve de fundamento al acto confirmado, y así se declara. El vicio señalado es un motivo de nulidad absoluta de todo el procedimiento, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aplicable supletoriamente a la Administración Municipal y, por tanto, no podía ser convalidado por la Cámara Municipal al desestimar el recurso jerárquico, y al confirmar el acto recurrido, y así se declara.

### III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

CSJ-SPA (4)

21-1-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**Caso: Benaves, C. A. (Impuesto sobre la renta).**

**La Corte analiza el concepto de actividad industrial a los efectos de las rebajas impositivas.**

El problema *sub-judice* se concreta a determinar si la contribuyente ejerce una actividad industrial encaminada a la elaboración de productos, de cuya venta deriva su enriquecimiento, y cuya naturaleza pueda ser catalogada como resultado de una actividad industrial, para poder gozar de la rebaja de impuesto prevista en el artículo 67 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966.

En un caso idéntico al de autos, la Sala asentó la siguiente jurisprudencia, que ratifica en la presente oportunidad:

“Al respecto se observa: una clasificación amplia y universalmente reconocida de la fuerza activa de trabajo y de la economía en general, las divide en tres grandes sectores:

“1º) *Sector primario*, que comprende aquellas actividades más en contacto con la naturaleza, puesto que sustraen de ella en su estado natural o primitivo los productos, poniéndolos en circulación en el estado en que se encuentren, tales como la caza, la pesca, la agricultura, la minería”.

“2º) *Sector secundario*, relativo a las actividades manufactureras, artesanales o fabriles, que transforman o modifican las materias primas que les suministra el sector primario, y al cual pertenecen las que fabrican bienes de producción: maquinarias, herramientas, materias primas artificiales, y las de bienes de consumo: vestidos, alimentos, artefactos del hogar”.

“3º) *Sector terciario*, que incluye todos los servicios y comprende una extensa gama, desde el ejercicio de las profesiones liberales, las funciones de administración pública, hasta los servicios puramente personales de atención doméstica: hoteles, centros de recreo, cine, televisión, así como también los de primera magnitud tales como transporte, comercio, empleo en empresa, institutos bancarios”.

“*La elaboración de productos industriales*, como puede evidenciarse de esa clasificación, *corresponde al sector secundario y consiste en un conjunto de operaciones materiales y técnicas ejecutadas para la obtención, modificación o transformación de las materias primas del sector primario en productos de inmediata aplicación a las necesidades de la vida económica, útiles al hombre y creadores directos de riqueza. Este concepto se corresponde con el señalado por el Diccionario de la Real Academia Española que distingue con la voz de industria: “b) Conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios productos generales” y con el señalado en el Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas: “Conjunto de operaciones materiales ejecutadas para obtener, transformar, perfeccionar o transformar uno o varios productos naturales o sometidos ya a otro proceso industrial”. La característica principal, pues, de una industria es la actividad modificadora o transformadora de los bienes económicos del sector primario, señalado anteriormente, en productos finales aptos para su utilización o consumo para el hombre”.*

“En casos semejantes al de autos (explotación de canteras y fabricación del hielo) esta Sala ha acogido el criterio sustentado por la Administración impositiva (Oficio Nº HIR-900-270 de fecha 7-11-71, en contestación a consulta de la Cámara Venezolana de la Construcción) respecto a que la clasificación (elaboración de productos in-

dustriales) no limita la concesión del beneficio (de rebaja impositiva) sólo a “empresas de manufactura o de bienes producidos en serie en plantas industriales” y, por el contrario, considera que debe extenderse a contribuyentes que obtengan “enriquecimientos de actividades de producción de materia prima o semielaborada, o de transformación de tales materias para la obtención de bienes de consumo, sean éstos durables o no”.

En el caso de autos se trata de una persona dedicada a una actividad destinada a convertir en bien económico, apto para el consumo, una materia prima aportada por la naturaleza (aves vivas) y la cual, sin la necesaria ayuda de la técnica y de la maquinaria, no podría llegar a ser un producto utilizable en la alimentación humana, todo lo cual supone realizar una serie de tareas que impliquen un esfuerzo productivo de conversión que constituye acción creadora desde el punto de vista industrial, ya que demanda para la culminación de la elaboración y fabricación de sus productos la utilización de maquinaria especializada y mano de obra calificada.

#### IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

##### 1. *Reglamentos*

**CSJ-SPA (5)**

**24-1-85**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Si bien es cierto que la potestad reglamentaria atribuida al Presidente de la República no extiende ese poder hasta reglamentar mediante un solo acto un conjunto de leyes, sino que lo limita al caso particular de cada ley, deberá siempre tenerse presente para la cabal comprensión del acto reglamentario en estudio, cuál es su ubicación en el complejo jurídico del que forma parte, modo idóneo para determinar la significación propia de cada uno de los elementos que contiene.

##### 2. *El procedimiento administrativo*

###### A. *Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

**CPCA**

**23-1-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

**Caso: Servipronto S.R.L. vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).**

**En lo referente a las inhibiciones y recusaciones de los integrantes de las Comisiones Tripartitas, se aplican las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.**

Por último se denuncia la violación de los artículos 118 y 120 del Código de Procedimiento Civil en virtud de que, a pesar de haber sido recusado, el Presidente de la Comisión de Alzada participó en la decisión que se impugna.

Al respecto, la Corte observa:

En la oportunidad en que entran en vigencia la Ley contra Despidos Injustificados y el Reglamento respectivo, textos que no contemplan los procedimientos relativos

a inhibiciones y recusaciones de los integrantes de las Comisiones Tripartitas, eran aplicables las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, como normas supletorias, sin embargo, a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, son las normas relativas de ese texto las que deben aplicarse a los típicos procedimientos administrativos, y en tal sentido se observa que la misma se limita a la institución, dejando a criterio del funcionario la manifestación del impedimento, ello con el fin de lograr la mayor celeridad en dicho procedimiento. Ahora bien, en el supuesto que se denuncia, la decisión dictada con la presencia del funcionario recusado no invalida el acto dictado, en todo caso, puede acarrear las sanciones y las acciones que contra el funcionario prevé la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

*B. Los interesados: Derecho a la defensa*

**CPCA**

**28-2-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Caso: Tomás Curry vs. Universidad de Oriente (Tribunal Académico).**

De la normativa que se ha transcrito y de la constatación hecha sobre la documentación que cursa en autos, *la aportada por el recurrente y la que remitiera como "antecedentes administrativos" del caso*, el Tribunal Académico de la Universidad resulta incuestionable *la lesión* de los derechos que el ordenamiento vigente reconoce a los interesados, y en mayor orden, los del funcionario que es sancionado, que se tratan de asegurar a través del estricto cumplimiento de las fases procedimentales y *de la garantía del ejercicio, por su parte, del derecho de defensa que constitucionalmente se reconoce a todo habitante del país*, desarrollado por vía legal en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y los Reglamentos que rigen al Personal Docente y de Investigación y al Tribunal Académico que ya se citaron.

El derecho de defensa, el derecho a ser oído, a probar, a acceder al expediente *fue olvidado por el órgano disciplinario* como deriva de la constatación que ha realizado este Tribunal. En efecto, siendo el expediente administrativo la pieza fundamental para justificar la actuación administrativa y su adecuación a la ley, fueron enviados a esta Corte ciertos documentos relacionados con el caso, pero *no la secuencia documental del procedimiento disciplinario levantado a Tomás Curry*.

*C. Errores en el procedimiento: efectos*

**CPCA**

**7-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Manuel Romero vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).**

Los errores y defectos, al igual que las omisiones en las solicitudes administrativas, sólo dan lugar a que la Administración ordene su corrección o que éstos sean subsanados, pero no ocasionan la nulidad de lo actuado, ni que no se inicie el procedimiento, salvo que lo indique la Ley.

También denunció el recurrente como vicio de ilegalidad el que la Inspectoría no hubiera declarado con lugar la excepción dilatoria de defecto de forma que opuso en el acto de contestación a la solicitud de calificación de despido, por no contener dicha solicitud el señalamiento de los domicilios del solicitante y del trabajador reclamado, y el que la Inspectoría estimó que tal excepción era improcedente oponerla en el procedimiento, y además porque consideró este órgano que no advertía defecto alguno que obligara a ordenar se subsanara.

Al respecto, observa la Corte: los errores y defectos, así como las omisiones de las solicitudes administrativas, sólo dan lugar a que la Administración ordene su corrección o que sean subsanados, pero no a la nulidad de lo actuado, ni mucho menos a que no se inicie el procedimiento, salvo que la propia ley así lo diga expresamente, lo cual no ocurre en el presente caso. En efecto, según el artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, norma supletoria de todo procedimiento administrativo ordinario, según lo determinan sus artículos 1º y 47, el incumplimiento de los requisitos formales de los escritos o solicitudes administrativas, en tales procedimientos, da lugar a que la Administración abra una incidencia para que se corrijan dichos defectos, y crea la obligación para el interesado de hacerlo, pero si aquélla no utiliza tal facultad no por ello incurre en un vicio procedimental que amerite la nulidad del acto definitivo y de todo lo actuado, que sería inoficioso, ya que el único efecto sería el de reponer para que se presente un nuevo escrito corregido, lo cual va en contra del principio de la economía y de la racionalidad que orienta, según el artículo 30 *ejusdem*, la actividad de la Administración, y así se declara. Igual consideración cabe hacer al contenido del artículo 355 del Reglamento de la Ley del Trabajo, en el sentido de que si el Inspector del Trabajo no solicita se subsanen los defectos de las solicitudes de calificación de despido, ello no ocasiona una reposición y la nulidad de lo actuado.

En consecuencia, si la Inspectoría estimó que la solicitud podía sustanciarse y resolverse, y que por ello no hacía uso de la facultad de ordenar su subsanación, no violó las normas cuya infracción denunció el recurrente; ni tampoco por estimar que no existía defecto alguno que hiciera necesario tal corrección, violó los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, porque lo que hizo fue actuar conforme a sus propias competencias, y así se declara.

### 3. Los actos administrativos

#### A. Requisitos: motivación

**CPCA**

**24-1-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: E. A. Delgado vs. Corporación Venezolana de Fomento.**

**La cuestión de si los fundamentos del acto administrativo resultan veraces o no, es irrelevante a los efectos de la comprobación del cumplimiento de la motivación.**

En cuanto a las infracciones de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil denunciados por el apelante, quien alega que la recurrida violó al encontrar inmotivados los actos impugnados, cuando en realidad no lo están, sacando elementos y suplido argumentos no alegados y probados en autos, ésta Corte observa: No es

cierto que los actos administrativos impugnados están inmotivados como lo consideró el *a quo*, pues los mismos contienen detalladamente señalados sus fundamentos.

La cuestión de si esos fundamentos resultan veraces o no, con arreglo a las pruebas evacuadas, es irrelevante a los efectos de la comprobación del cumplimiento de este requisito de forma que es la motivación. De no resultar comprobados los fundamentos del acto, éste estaría viciado en su fondo por ilegalidad, pero no por inmotivación. Sin embargo, el hecho de que el *a quo* haya considerado inmotivados los actos que no lo están, no constituye un vicio de inmotivación de la recurrida como lo afirma el apelante, pues una cosa es la presunta inmotivación del acto, cuya legalidad se examina, y otra, la del fallo que al respecto se pronuncia; su mayor o menor incorrección sobre el punto, no es, en cuanto al fallo mismo, una cuestión de forma que permita señalar una infracción de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil. En cuanto al "falso supuesto" que hace valer la misma apelación, este es un vicio muy específico, consistente en una errónea captación del contenido material de los actos del proceso que tampoco esta Alzada encuentra configurado en el caso concreto. En consecuencia, la recurrida no contiene los vicios de forma que le atribuye el apelante y así se declara.

## B. *Vicios*

### a. *Vicios de forma*

**CPCA**

**7-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Manuel Romero vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).**

**En los procedimientos administrativos los vicios procedimentales que determinan la nulidad de los actos definitivos y de todo lo actuado, son el incumplimiento total del trámite establecido y la lesión grave del derecho de defensa.**

En los procedimientos administrativos los vicios procedimentales que determinan la nulidad de los actos definitivos y de todo lo actuado son el incumplimiento total del trámite establecido y la lesión grave del derecho de defensa. De modo que si durante el procedimiento se cumplieron sus actos y además los interesados fueron notificados y por ello tuvieron oportunidad de intervenir y participar, de manera tal que pudieron alegar y probar, no puede decirse que procede anular el acto definitivo y lo realizado. En efecto, en materia administrativa si se alcanzó el fin perseguido por la ley, respetándose los derechos de los administrados, la reposición, que es un remedio procesal de carácter formalista propio de los juicios, resulta en los procedimientos administrativos perjudicial. Por ello, en estos procedimientos no opera absolutamente la teoría de las nulidades procesales formales, a que se refiere el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, conforme al ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el vicio procedimental que acarrea la nulidad absoluta, no sólo del acto definitivo sino de todo lo actuado, es el incumplimiento total del procedimiento y no el incumplimiento parcial del mismo. Incluso, conforme al artículo 81 *ejusdem*, este vicio sería convalidable por la propia Administración. El otro vicio procedimental que justifica que se considere inútil toda una tramitación administrativa, es el de la indefensión grave, o sea, la negativa o la

imposibilidad total de que un administrado se defienda, o porque no se le notificó del procedimiento en ninguna forma, o porque se le impidió ejercer el derecho a defenderse en el procedimiento, negándosele las pruebas o el acceso al expediente. Ello en razón de que tratándose tal derecho de una garantía constitucional, que debe respetarse en cualquier proceso, judicial o administrativo, su violación se sanciona con la nulidad absoluta de acuerdo a lo indicado en los artículos 68 y 46 de la Constitución, en concordancia con el ordinal 1º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

**CPCA****28-2-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Caso: Tomás Curry vs. Universidad de Oriente (Tribunal Académico).**

En efecto, el vicio de forma adquiere relieve propio cuando su existencia supone una *disminución efectiva, real y trascendente* de garantías, incidiendo en la decisión de fondo y alterando, eventualmente, su sentido en perjuicio del interesado y de la propia Administración.

El procedimiento administrativo y la vía del recurso ofrecen al particular oportunidades continuas de defenderse y hacer valer sus puntos de vista, lo cual contribuye a reducir progresivamente la trascendencia inicial de un vicio de forma o de una infracción procedimental. Si el interesado, por ejemplo, *no fue oído* en el expediente original, tal omisión puede corregirse con la interposición del correspondiente recurso, cuya propia tramitación incluye un nuevo período de audiencia y examen del expediente. En tal caso *la falta inicial* de audiencia del interesado es subsanada a través de la revisión y actuación del órgano de alzada, *pero si éste no pone remedio a la falla e incurre nuevamente en las omisiones que obligaron al administrado a recurrir*, parece evidente que el acto que dicte en alzada, que causa estado en la vía administrativa, al ser analizado por el órgano contencioso mostrará aquellas faltas y la ilegalidad que le es inherente, de modo que el Tribunal al conocer de dicho acto, a través del recurso de anulación intentado por el afectado y al examinar la relación existente entre el vicio de forma y la decisión de fondo adoptada por el órgano administrativo, ponderará, sobre todo, lo que hubiera variado la Resolución dictada. *si se hubiera cumplido el trámite omitido*, de modo que si la decisión de fondo hubiera sido la misma no tendría sentido anularla por vicios formales, *pero si el vicio procesal ha influido realmente en dicha decisión, al sustraer, como en el presente caso, elementos de juicio necesarios para una valoración justa de la solución adoptada, la declaración de nulidad se impone por el Tribunal.*

b. *Vicios de fondo: falso supuesto*

**CPCA****28-2-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Inversiones Dandra C. A. vs. Ministerio del Trabajo (Comisión Tripartita).**

Además de lo anterior, respecto al hecho mismo del despido, la declaración contenida en el documento privado reconocido, en razón de la fuerza de su valor proba-

torio en relación al hecho material al cual se refiere, demuestra la ausencia del trabajador a sus labores, por cuanto en su texto aparecen calificadas como "faltas", lo cual se confirma también por otro hecho aceptado indubitablemente, cual fue el descuento de tales días de ausencia del sueldo mensual. Tal declaración equivale a una confesión del trabajador de su no comparecencia al trabajo, de modo que la prueba de que fueron justificadas correspondía al mismo trabajador. En efecto, alegada por el patrono la inasistencia al trabajo y aceptada por el trabajador la demostración de su justificación, como eximente de la responsabilidad de aquél por el incumplimiento de una de sus obligaciones, corre por cuenta del mismo trabajador. Ello ocurrió en el presente caso, en el cual de manera indubitable aparece que el trabajador prestó servicios hasta el 30 de abril de 1980, y que faltó durante seis días a su trabajo, y que por ello le descontaron dichos días de su sueldo, de modo que si había alguna justificación para no concurrir durante aquellos días el trabajador debió alegarlo y probarlo en el procedimiento, lo cual no ocurrió. Al desestimar tal circunstancia, la Comisión autora del acto recurrido resolvió sin la debida comprobación, incurriendo por tanto en un falso supuesto, que es uno de los vicios en los motivos del acto administrativo, y que ocurre cuando son inciertos los supuestos de hecho en que se basó el organismo administrativo para dictar su decisión, y así se declara.

**CSJ-SPA (14)**

**24-1-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Caso: Ing. Juan Salazar vs. Contraloría General de la República.**

**Al invocar en un recurso de ilegalidad el vicio de falso supuesto, es necesario determinar con toda precisión en qué parte del acto impugnado está contenido dicho vicio.**

Los apoderados del demandante alegan, en el capítulo III del libelo de demanda, que la Resolución Nº DGAC-006, de fecha 11 de mayo de 1981, adolece del vicio de falso supuesto, y por vía de explicación de tal alegato exponen a continuación lo siguiente: "En efecto, dentro de los requisitos de fondo de los actos administrativos están los motivos, es decir, el conjunto de presupuestos de hecho que motivan la actuación administrativa. La decisión administrativa que se adopte, en esta forma, debe corresponderse con una serie de hechos probados por la autoridad administrativa que ameriten que el acto se dicte. Si la autoridad administrativa, tal como ha sucedido en el presente caso, adopta una decisión administrativa en base a hechos no probados y derechos no violados, incurre en una ilegalidad al carecer dicho acto de motivación..."; y más adelante, en el petitorio final del mismo libelo, añaden lo siguiente: "Por cuanto el acto se encuentra viciado tal como lo hemos señalado, por haberse basado en un falso supuesto, en una extralimitación de funciones, fundamentos estos que la doctrina francesa denomina inexistencia de los motivos invocados, o sea, basarse en un falso supuesto para producir un acto administrativo, lo cual siempre comportará un abuso de poder, y, por ende, la nulidad del acto y así debe declararse".

La Sala observa:

Al invocarse en un recurso de ilegalidad el vicio de falso supuesto es necesario determinar con toda precisión en qué parte del acto impugnado está contenido dicho vicio, señalando los hechos fundamentales de la decisión a los cuales se califica de falsos. Ahora bien, en los párrafos transcritos del libelo, se hace referencia reiterada al vicio de falso supuesto, y se mencionan de paso otras circunstancias que, de existir,

podrían afectar la validez del acto impugnado, como son: falta de motivación, extralimitación de funciones y abuso de poder; pero ni en dichos párrafos ni en el resto del libelo se determina ni se explica en qué parte de la resolución impugnada se incurre en el vicio de falso supuesto, como tampoco respecto a las otras irregularidades mencionadas; determinación esa que es un requisito indispensable en el libelo de acuerdo con lo establecido en los artículos 122 y 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Del detenido análisis que ha hecho la Sala de la Resolución Nº DGAC-006, dictada el 11 de mayo de 1981 por la Dirección General de Control de la Administración Central de la Contraloría General de la República, se advierte que la mencionada resolución, tanto en su parte expositiva como en la dispositiva, expone detalladamente una relación del proceso, desde su iniciación, incluyendo la mención de los hechos y de las normas legales en que se basa la decisión; y que la misma ha sido pronunciada dentro del marco de las facultades legales que corresponden al titular de la mencionada Dirección General de Control de la Administración Central, y se concluye, como resultado del examen sobre todos los hechos ocurridos a lo largo del proceso, y de las circunstancias atenuantes que obran en cuanto a la responsabilidad inherente al accionante Juan Bautista Salazar Marval, reduciendo a la mitad el monto de la multa que al mismo había sido impuesta por la resolución que fue objeto de reconsideración administrativa.

En tal virtud, por lo expuesto, estima la Sala que la mencionada Resolución Nº DGAC-006, de fecha 11 de mayo de 1981, emanada de la Dirección General de Control de la Administración Central de la Contraloría General de la República, no adolece de los vicios de falso supuesto, arbitrariedad, falta de motivación, extralimitación de funciones, ni abuso de poder, de los cuales se hace mención en el libelo de la demanda.

#### 4. *Contratos administrativos*

**CSJ-SPA (58)**

**28-2-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La Sala, en sentencia pronunciada el 14 de julio de 1983 (demanda de la empresa Acción Comercial, S.A.), estableció que las ventas de ejidos serán contratos administrativos aun cuando fuesen "pura y simple" y no incluyesen en forma expresa cláusulas exorbitantes, siempre que, por las circunstancias que ocurran, pueda el ente vendedor resolverlas unilateralmente; en consecuencia, el conocimiento de las cuestiones de cualquier naturaleza relacionadas con tales contratos corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de conformidad con los artículos 42, ordinal 14, y 43 de su Ley Orgánica.

En la presente ocasión la Sala reitera su criterio y, por ello, considera que, tal como lo planteó el representante de la Municipalidad y acogió el Tribunal Superior, es la competente para conocer los recursos acumulados interpuestos por el adquirente de los terrenos municipales y que fueron objeto de la resolución impugnada que estableció:

"Recuperar un lote de terreno ubicado en el sector Caracas, donde tiene construida el Sr. Juan Vicente Gómez Romero una bienhechuría (tapia) y así incorporarlos a los Ejidos del Municipio".

En consecuencia, sin prejuzgar sobre el fondo, acepta la declinatoria que se le hizo y se declara competente para decidir.

5. *Los recursos administrativos*A. *El recurso jerárquico en relación a los actos de los institutos autónomos*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Carmen Lucía Flores vs. Instituto Agrario Nacional.****El recurso jerárquico en relación a los actos de los Institutos Autónomos procede en ausencia de una norma especial que lo impida.**

En materia de actos administrativos dictados por el Instituto Agrario Nacional, en aplicación de las competencias que le defiere la Ley de Reforma Agraria, la regla es la de que los actos que dicte agotan la vía administrativa, a tenor de lo que literalmente dispone dicha Ley en su artículo 201, en los siguientes términos:

“Artículo 201. Las decisiones dictadas por el Directorio del Instituto Agrario Nacional en aplicación de los artículos 28, 69, 83 en su ordinal 6º, 88, 119 al 127 ambos inclusive, 161 en su ordinal 19º, 192 y 193 de la presente Ley, serán apelables por ante el Ministro de Agricultura y Cría dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se haya notificado al interesado la decisión respectiva, más el término de la distancia, si a éste hubiere lugar.

Oída la apelación, el Directorio remitirá inmediatamente el expediente al Ministro de Agricultura y Cría, quien la decidirá en el término de treinta (30) días, a contar del recibo de los autos”.

Por otra parte, cuando se trata de actos dictados por los órganos superiores de los institutos autónomos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 966 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de Adscripción, procede en ausencia de una norma especial que impida tal recurso. En efecto, señala el artículo mencionado textualmente lo siguiente:

“Artículo 96. El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos por ante los órganos superiores de ellos.

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

En base a los textos anteriores puede concluirse que para que un acto del Directorio del Instituto Agrario Nacional no agote la vía administrativa es necesario que una norma expresa determine que contra dicho acto procede, o el recurso de reconsideración obligatoriamente, y no a opción de los administrados, o que en su contra debe interponerse recurso jerárquico ante el Ministro de Agricultura y Cría. De no existir alguna norma en contrario, en consecuencia, los actos de referencia causan estado en vía administrativa, sin que los administrados tengan obligatoriamente que recurrir en reconsideración ante el mismo Directorio de aquel Instituto, y después jerárquicamente ante el señalado Ministro. Tales actos, por regla general, agotan la vía administrativa, y para que ello no sea así, debe existir un texto legal expreso opuesto, y así se declara.

**V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL**1. *Recurso de amparo: procedencia***CPCA****17-1-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**Caso: Venezolana de Formas Continuas, C. A. "Venefor-  
mas" vs. Instituto Nacional de Hipódromos.****La Corte establece los requisitos esenciales para que pro-  
ceda el recurso de amparo, como acción subsidiaria que sólo  
se ejerce cuando no existan otros recursos legalmente previstos  
para lograr la protección del derecho.**

Previamente al análisis de los fundamentos de méritos alegados por la solicitante, que en su criterio producirían la declaratoria con lugar de la presente solicitud, esta Corte debe necesariamente plantearse y analizar si en el presente procedimiento se han cumplido los supuestos de la procedencia de los recursos de amparo constitucional, en presencia de los elementos existentes en la solicitud y su reforma, así como del contenido de las impugnaciones que en diversas oportunidades ha planteado la representante judicial del Instituto Nacional de Hipódromos.

Al respecto, observa esta Corte:

El recurso de amparo constituye un recurso de naturaleza jurisdiccional que le permite a cualquier persona al interponerlo un medio útil para garantizar el pleno goce del ejercicio de los derechos que la Constitución establece, recurso que se encuentra establecido en el artículo 49 de nuestra Constitución, y allí expresamente se indica que tendrá como característica el ser breve y sumario. Breve en el sentido de tener por sí la condición de ser urgente, en tal condición, será tramitado con celeridad y debe ser resuelto en el menor tiempo posible. Sumario implica que su procedimiento debe ser simple, sencillo, despojado de incidencias, carente de formalidades complejas y se debe desarrollar en una relación procesal sin partes, limitada en principio a la actuación del solicitante y del juez que va a conocer del asunto. Pero además de las anteriores características, al analizar el texto del artículo 49 de la Constitución, podemos agregar otra adicional que es su condición de ser un recurso de carácter "extraordinario", lo que determina que su procedencia solamente puede acordarse ante el supuesto concreto de la inexistencia de otros recursos administrativos o judiciales, ordinarios o especiales, que pueden alcanzar el fin perseguido con el amparo.

Ahora bien, con base a las características y a las exigencias anotadas, esta Corte puede establecer con certeza si el presente procedimiento se ha tramitado y en el mismo se han cumplido los requerimientos esenciales del recurso de amparo. En tal sentido observamos que el presente recurso se ha tramitado con base a los artículos 208, 209 y 210 del Código Orgánico Tributario, normas que por su especialidad tienen por finalidad amparar a los contribuyentes de tributos nacionales ante demoras excesivas de la Administración Tributaria en resolver sus peticiones, y es evidente que tales disposiciones recogen y desarrollan sabiamente el recurso procesal contenido en el artículo 49 de la Constitución, y que ante la cierta falta de regulación legislativa *ad hoc* del amparo, la aplicación de estas normas procesales de forma subsidiaria por la Corte, ha sido, sin duda, acertada y cumple satisfactoriamente la exigencia de brevedad en el trámite de los recursos de amparo. Además esta Corte hizo escogencia de conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que le permite a este órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa cuando no se prevea un procedimiento especial a seguir, aplicar el que juzgue más conveniente, de acuerdo a la naturaleza del caso.

Igualmente se observa, que en el desarrollo del presente procedimiento, esta Corte al tramitarlo lo hizo en una actitud definida de impedir que el mismo se transformara en una situación procesal compleja, confusa, limitada en el tiempo a resolver las múltiples y variadas impugnaciones opuestas como puntos previos; y ello lo logró, difiriendo el conocimiento de tales impugnaciones al momento y a la oportunidad de resolver de manera definitiva el mérito de la presente solicitud. De lo anterior podemos señalar que el Presidente de esta Corte, en el caso de autos, veló por mantener el carácter sumario del recurso y conservó la relación procesal dentro de la sencillez necesaria, para preservar el carácter urgente de su trámite y su resolución. En tal sentido, se declara expresamente que en el presente procedimiento se cumplió a satisfacción la exigencia de sumariedad del recurso de amparo.

#### *El carácter extraordinario del recurso de amparo*

Como se infiere del texto del artículo 49 de la Constitución Nacional, y como lo ha reafirmado tanto nuestra doctrina jurisprudencial, que es característica y requisito de procedencia del recurso de amparo, que frente a la situación fáctica que lesiona a la persona en el goce y ejercicio de sus derechos constitucionales, no debe existir recurso paralelo que salvaguarde la situación jurídica infringida; de allí deviene, como se indicó anteriormente, su condición de extraordinario; porque de existir otros recursos, la persona afectada debe hacer uso de tales vías, ciertamente, el amparo exclusivamente procede ante la inexistencia de otras posibilidades procesales. Ahora bien, en el caso de autos, observamos que la recurrente solicita un amparo ante el acto emanado del Comité de Licitaciones del Instituto Nacional de Hipódromos, por el cual se le excluye de un proceso de licitación para adquirir determinados bienes; exclusión que según el Instituto se hizo por no haber cumplido la recurrente con la totalidad de los requisitos indicados en el llamado de precalificación de empresas, como se expresa en el oficio de fecha 20 de diciembre de 1984, signado con el Nº 1496 y que corre a los folios 10 y 11 del presente expediente.

La anterior actuación de la Administración constituye una expresión de voluntad emanada de un órgano colegiado denominado Comité de Licitaciones, constituye un acto administrativo, o sea, una decisión de carácter jurídico contra la cual la ley establece medios concretos de impugnación y revisión en la propia sede administrativa, como son los recursos administrativos, definidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales ha ejercido libremente la empresa Veneformas, C.A., ante las autoridades del Instituto Nacional de Hipódromos. Ante tal circunstancia, esta Corte debe concluir ratificando el criterio asentado en sentencia de fecha 25 de enero de 1984, donde se estableció que por vía del recurso de amparo no se puede suspender ni revocar un acto administrativo, contra el cual la solicitante dispone de vías específicas para impugnarlos y de ser procedente puede lograr además la suspensión de sus efectos temporalmente. En consecuencia, en el presente caso no se cumple el supuesto necesario de procedencia del recurso de amparo, que es: la inexistencia de recursos paralelos que permitan el goce de los derechos constitucionales lesionados, y así de manera expresa lo declara esta Corte.

**VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**1. *Organos: competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo***CSJ-SPA (45)****14-2-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Caso: Fondo Mutual Patria vs. Comisión Nacional de Valores.****La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es el Tribunal competente para conocer de los recursos contencioso-administrativos establecidos en la Ley de Mercado de Capitales.**

La Ley de Mercado de Capitales dictada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto N° 882 de fecha 29 de abril de 1975 en uso de facultades extraordinarias en materia económica y financiera, que modifica la de 31 de enero de 1973, crea, en su artículo 2º, la Comisión Nacional de Valores, adscrita al Ministerio de Hacienda, con el objeto de regular, vigilar y fiscalizar el mercado de capitales. Luego de establecer la composición, organización, deberes y atribuciones del órgano administrativo creado, los artículos 13 y 14 de la Ley determinan lo siguiente:

“Artículo 13. El interesado podrá solicitar la reconsideración de las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haberle sido notificada y ésta deberá dar respuesta en un plazo no superior a treinta (30) días hábiles”.

“Artículo 14. Salvo lo dispuesto en el artículo 140, las decisiones de la Comisión Nacional de Valores sólo serán recurribles para ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, dentro de los diez días siguientes de haber sido notificado el interesado, o de haber sido rechazada la reconsideración. Este recurso se oirá solamente con efecto devolutivo”.

Y el artículo 140 al cual remite el 14 transcrito, reza así:

“Artículo 140. De las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores por las cuales se impongan sanciones administrativas podrán apelar los interesados para ante el Ministro de Hacienda, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a aquél en que les sea notificada la sanción, salvo el caso de que los mismos hubiesen solicitado la reconsideración de tales decisiones, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la presente Ley.

En este último supuesto, si la Comisión Nacional de Valores ratificare su decisión, los interesados podrán apelar para ante el Ministro de Hacienda dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a aquél en que hubieren sido notificados de la sanción.

Parágrafo Unico. Para el ejercicio de los recursos previstos en el presente artículo los interesados deberán pagar previamente las multas que se les hubieren impuesto”.

La norma que le sigue, declara:

“Artículo 141. De la decisión del Ministro que confirme la sanción impuesta, el interesado podrá recurrir en vía contencioso-administrativa para ante

la Corte Suprema de Justicia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la publicación de la misma en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela”.

Como puede apreciarse de las disposiciones legales transcritas, la Ley de Mercado de Capitales establece una clara diferenciación en cuanto al agotamiento de la vía administrativa —como requisito previo e indispensable para el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos— de las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores en uso de sus atribuciones legales, así:

— Cuando se trate de algún acto dictado por la Comisión Nacional de Valores en ejercicio de las facultades que le son conferidas en el artículo 10 de la Ley (Título I, Capítulo I), tales actos son firmes en sede administrativa, es decir, no tienen recurso administrativo ulterior, agotan por sí mismos la vía administrativa (artículos 13 y 14) y, por tanto, se trata de actos que, por disposición legal, causan estado al ser revisados por el propio funcionario que los dictó.

— Cuando se trate de la imposición de sanciones administrativas previstas en las Secciones Primera y Segunda del Título VII, Capítulo I de la Ley, las decisiones de la Comisión Nacional de Valores son objeto de recurso jerárquico para ante el Ministro de Hacienda y, por consiguiente, la decisión que tome este alto funcionario es la que termina el procedimiento administrativo, la que agota esta vía.

En ambos casos, los actos son recurribles en vía contencioso-administrativa y —dice la ley— que ese recurso deberá intentarse para ante la Corte Suprema de Justicia dentro de los plazos especiales que ella establece (10 y 5 días respectivamente).

Considera la Sala pertinente y necesario, en esta ocasión, efectuar dos precisiones en cuanto al contenido de los artículos precedentemente transcritos: la primera concierne a la naturaleza jurídica del recurso que en ellos se contempla, y la segunda, al órgano jurisdiccional competente para conocer del mismo.

#### 1. *Naturaleza jurídica de los recursos contenciosos establecidos en la Ley de Mercado de Capitales.*

Como se se ha visto, la Ley de Mercado de Capitales, de 1975, prevé el ejercicio de un recurso “en vía contencioso-administrativa” contra los actos emanados de la Comisión Nacional de Valores directamente, o del Ministro de Hacienda cuando conoce jerárquicamente de las decisiones de aquélla. Varias de las expresiones utilizadas por el legislador en el texto de los artículos 14 y 141 que consagran dicho recurso (que las decisiones son recurribles “para ante la Corte Suprema de Justicia”; que el término para intentarlo es de “diez” o “cinco” días y que el “recurso se oirá solamente con efecto devolutivo”) ponen de manifiesto que el mismo no fue concebido originalmente como un recurso contencioso-administrativo de anulación, con las características que le son propias, sino como una de las llamadas “apelaciones” ante la Corte existentes en nuestro ordenamiento jurídico antes de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La existencia de tales “apelaciones” ante la Corte, como lo expresara la Sala en sentencia de fecha 11 de mayo de 1981, se concebía y justificaba únicamente en la medida en que no estaba definido en Venezuela con caracteres propios el recurso contencioso-administrativo de anulación. Pero, al haber instituido el constituyente en la Carta Fundamental de 1961 un sistema contencioso-administrativo con rasgos perfectamente delineados: el acto objeto de control (los actos administrativos generales o individuales); el órgano contralor (la jurisdicción contencioso-administrativa); y los efectos de la decisión jurisdiccional (la anulación del acto administrativo y el restablecimiento de la situación jurídica individual lesionada), y al haber desarrollado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia los presupuestos constitucionales de tal recurso mediante la creación de órganos especiales y el establecimiento de los correspondientes proce-

dimientos, luce evidente que, en el estado actual de nuestra legislación no pueden subsistir o coexistir anómalamente dichas apelaciones —en la forma y tratamiento que se estipulan en las leyes que las consagran— al lado del recurso contencioso-administrativo de anulación, que es el medio de impugnación por antonomasia contra los actos ilegales de las autoridades administrativas.

Por esa razón y con fundamento en los criterios que consignó la Corte en el aludido fallo de 1981 y que se dan por reproducidos en esta oportunidad, concluyó la Sala que “cuando un cuerpo legal especial concede apelación contra un acto administrativo por ante un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso-administrativo previsto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

Ahora bien, siendo como es la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ley especial en materia contencioso-administrativa y, además, de rango orgánico y de fecha posterior a los textos legales que prevén las “apelaciones” ante la Corte, las consecuencias de esa declaratoria de la Sala son obvias: cualesquiera otras disposiciones que resulten contrarias a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la materia por ella regulada quedan tácitamente derogadas por ésta (Art. 195 L.O.C.S.J.).

Por consiguiente, si en lugar de “apelaciones” ante la Corte se trata del recurso contencioso-administrativo previsto y regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, este recurso debe regirse y tramitarse *íntegramente* conforme a las disposiciones establecidas al respecto en las Secciones Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V de dicha ley. De ahí que la interposición del recurso no sea *para* ante la Corte, sino directamente por ante la Corte, que deba seguirse el procedimiento establecido al efecto en la Sección Tercera, y que el lapso para ejercer el correspondiente recurso sea el general de seis meses contemplado en el artículo 134 *ejusdem* y no los especiales de 5, 10, 15 o 20 o 30 días previstos en otras leyes.

En consecuencia, respecto de los artículos 14 y 141 de la Ley de Mercado de Capitales, la Sala concluye que el recurso que ellos consagran es el recurso contencioso-administrativo de anulación y, como tal, ejercitable directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del lapso de seis meses previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es el texto legal que, al presente, rige la organización y funcionamiento del contencioso-administrativo en Venezuela.

## 2. *Órgano jurisdiccional competente.*

La segunda precisión que toca hacer a la Sala frente al texto de los artículos 14 y 141 de la Ley de Mercado de Capitales atañe al órgano jurisdiccional competente para conocer de los recursos previstos en dichas disposiciones y, al efecto, observa:

La Ley de Mercado de Capitales fue promulgada, como se ha dicho, en abril de 1975 (G.O. Ext. N° 1.744 del 22-5-75). Para la época —por razones históricas que han sido expuestas en varios fallos anteriores y no es necesario evocar en esta oportunidad— era la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (o sus predecesores: Corte Federal, Corte Federal y de Casación, Alta Corte Federal, etc.), el único órgano jurisdiccional con competencia en Venezuela para conocer del contencioso-administrativo general. Es decir, la Corte Suprema de Justicia tenía el monopolio exclusivo, la competencia general única en materia de recursos contencioso-administrativos.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sancionada el 26 de julio de 1976 y que entró a regir el 1° de enero de 1977 modificó sensiblemente tal situación, al crear —mientras se dicte la Ley que organiza la jurisdicción contencioso-administrativa—, una estructura provisional de dicha jurisdicción. Con arreglo a esa estructura transitoria, la competencia en el contencioso-administrativo general, fundamentado en razones de ilegalidad, fue distribuida en tres niveles:

— En la cúspide de la jurisdicción: la Sala Político-Administrativa, para conocer de los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo o de órganos de la jerarquía del Consejo Supremo Electoral.

— La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (art. 185), con competencia residual para conocer de los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las asignadas a la Corte Suprema de Justicia, en los ordinales 9, 10, 11 y 12 de la L.O.C.S.J.

— Y los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo (art. 181 L.O.C.S.J. y Decreto 2.057 del 8-3-1977) para conocer de los actos administrativos dictados por autoridades estatales o municipales de su jurisdicción.

Ahora bien, en numerosos fallos y al interpretar las normas atributivas de su propia competencia, esta Sala ha dejado sentado que en virtud de que una de las finalidades que se evidencian de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es la de desconcentrar la actividad jurisdiccional del Máximo Tribunal, dentro del complejo orgánico que constituye la Administración Pública la esfera de competencia de la Sala Político-Administrativa queda circunscrita a los órganos de la Administración Central Integrada por el Presidente de la República, los Ministros y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República.

De lo expuesto se infiere que todos aquellos actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional pero de autoridades distintas a las precedentemente señaladas (Presidente de la República, Ministros, titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia) *caen dentro del ámbito de competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo* y no de esta Sala.

En el caso de autos, la decisión atacada fue dictada por la Comisión Nacional de Valores y esa decisión fue recurrida de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Mercado de Capitales, esto es, sin recurso ulterior al Ministro de adscripción, por lo cual el acto impugnado agotó, *per se*, la vía administrativa. En consecuencia, teniendo como tiene preeminencia en este aspecto, como quedó establecido supra, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sobre la Ley de Mercado de Capitales, resulta concluyente que el conocimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación intentado contra la Resolución Nº 178 de fecha 26 de junio de 1984, de la Comisión Nacional de Valores, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y no a esta Sala Político-Administrativa. Así se declara.

## 2. *Recurso contencioso-administrativo de anulación*

### A. *Objeto del recurso*

**CPCA**

**28-2-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Caso: Tomás Curry vs. Universidad de Oriente (Tribunal Académico).**

**El objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación es el acto dictado por el superior jerárquico, que agota la vía administrativa, y que prevalece sobre los dictados anteriormente.**

1. Nuestro ordenamiento jurídico regula como presupuesto del proceso administrativo y como facultad del administrado, los medios de impugnación ante la Administración, que se conocen como los recursos administrativos, recursos en cuanto se

deducen respecto a una decisión de un órgano público, y administrativos en cuanto dicho órgano se integra en la organización de la Administración Pública.

La interposición del recurso administrativo otorga al órgano competente para conocer y decidirlo, la facultad de volver sobre el acto impugnado y, en su caso, emitir un pronunciamiento sobre su confirmación, modificación o revocatoria (artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Mediante el recurso administrativo el órgano competente para decidirlo puede revisar el acto impugnado, cuestión que le estaría vedada de no haberse recurrido contra el mismo. La decisión del recurso administrativo que abarca los asuntos sometidos a consideración del órgano dentro de su ámbito de competencia, y también los que surjan con motivo del recurso, aun cuando no hayan sido alegados por los interesados (artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), produce importantes efectos jurídicos, bien que lo estime o lo desestime, pues es esta *última resolución* la que en todo caso *debe prevalecer* sobre las que anteriormente se hubieren dictado, en resguardo de la seguridad jurídica que exige que se limiten las posibles impugnaciones de las resoluciones de modo que sólo puede darse eficacia a la que decide en último término. Si la resolución desestima el recurso y confirma el acto impugnado, la eficacia de éste resultará reforzada por la nueva decisión; si lo estima, revocará o modificará el acto cuya validez se ataca, privándolo de efectos.

Siendo únicamente eficaz, esto es, productora de efecto jurídico la resolución de segundo grado o de recurso, es ella, la decisión que agota la vía administrativa, *la única susceptible de revisión* por ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, admitir que las decisiones que las preceden pueden impugnarse igualmente ante los órganos jurisdiccionales desvirtuaría principios inherentes a la organización administrativa (jerarquía, el régimen de recursos, etc.) y modificaría los requisitos procesales que el ordenamiento vigente exige para la interposición del recurso de anulación. (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, artículo 124).

En vía administrativa la decisión del recurso, de estimar la pretensión del interesado, extingue el acto del órgano inferior y declara o restablece, según el caso, el derecho o situación jurídica lesionada. De ser desestimatoria de la pretensión del recurrente, elevada que sea esta decisión al conocimiento del órgano jurisdiccional, el efecto de la sentencia que declare con lugar el recurso interpuesto, será el de *extinguir* el acto que culminó la vía administrativa y *con él todos los que le precedieron*. La Corte revisa de esta manera el criterio que sustentara en decisiones anteriores y que la llevó a examinar los actos definitivos, culminadores del procedimiento constitutivo o de primer grado que habían confirmado los actos de los órganos de alzada.

Las ilegalidades e irregularidades del acto del órgano inferior, sólo pueden ser analizadas y examinadas, eso es, planteadas para su decisión en el recurso jerárquico de apelación o alzada que el interesado ejerza oportunamente ante el jerarca de la respectiva organización. Su mención en el escrito del recurso que se intenta en vía jurisdiccional, sólo puede entenderse como una relación de los antecedentes que llevaron al interesado a ejercer el recurso jerárquico que, al serle contrario a su pretensión, le obliga a plantear la ilegalidad del mismo ante el órgano contencioso.

De lo expuesto resulta claro que el acto cuya legalidad debe examinar esta Corte Primera es el emitido por el Tribunal Académico el 28 de septiembre de 1983, en ejercicio de la atribución que le acuerda el artículo 21 (De las apelaciones) de su Reglamento, según cuyo texto: "De conformidad con el numeral 1º) del artículo 46 de la Ley de Universidades, el Tribunal Académico conocerá y decidirá en última instancia administrativa los recursos interpuestos contra las decisiones del Consejo Universitario y de los Consejos de Núcleos, en materias de sanciones que acarrear suspensión o destitución de los profesores. En estos casos será de la exclusiva competencia del órgano

que dicte la sanción la instrucción del correspondiente expediente y la decisión en primera instancia”.

*Voto salvado de la magistrado Hildegard Rondón*

En los casos en los cuales el Tribunal Contencioso-Administrativo conoce de un recurso de nulidad contra uno administrativo, decisorio de una apelación, en tal sede, no puede afirmarse, como lo indica el fallo, que su conocimiento de la materia queda limitado a la decisión que causara estado, por cuanto, a requerimiento del mismo recurrente, e incluso de oficio, tiene el poder de revisar los actos que lo precedieron en orden inverso a su emanación.

Tal era la tesis que había venido sustentando esta Corte en anteriores decisiones y su cambio de criterio en el presente falló limita peligrosamente su facultad de contralor de la legitimidad administrativa.

El mantenimiento de la nueva posición asumida lleva a la imposibilidad de ratificar el acto válido, reabriendo procedimientos que hubiesen podido obviarse. La situación es particularmente grave en los casos de los actos confirmatorios dentro de cuya categoría se encuentran los confirmatorios simples que se limitan a ratificar el precedente, de los conformatorios complejos que agregan al confirmado nuevos elementos de juicio. En el mismo sentido la tesis no parece se consustancie con los procedimientos administrativos cuasi-jurisdiccionales en los cuales es inútil reabrir mediante una anulación que implique la nulidad de todo el iter procedimental, la controversia ya dilucidada plenamente y en la cual será dificultoso acumular nuevamente las pruebas hechas valer.

La tesis en cuestión va a impedir que se deje en vigencia el acto anterior al definitivo, ya que anula la totalidad del procedimiento.

*B. Motivos de impugnación*

**CPCA**

**7-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Manuel Romero vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).**

**Los vicios no alegados en el recurso no pueden ser considerados por el juez, salvo que se trate de una nulidad absoluta.**

Desde otro orden de ideas, aun aceptando que la falta de representación de quien intentó la solicitud de calificación de despido fuera cierta, y que así debió declararlo la Inspectoría, el recurrente no opuso dicha ilegitimidad, sino la falta de cualidad e interés del solicitante para requerir la autorización del despido, y ocurre que tal vicio, de ser cierto, no puede apreciarlo esta Corte de oficio, por tratarse de un vicio de anulabilidad y no de nulidad absoluta, de aquellos señalados en el artículo 19 de la Ley de Procedimientos Administrativos y, por ello, al no alegarlo en su recurso el recurrente como un vicio de error en los motivos del acto, como un falso supuesto, al considerar la Inspectoría que efectivamente el solicitante sí representaba al patrón, siendo que como lo sostiene el recurrente ello no estaba comprobado, no puede esta Corte suplir tal defensa por no tratarse de un vicio de nulidad absoluta, como se expresó precedentemente, y así se declara.

C. *Condiciones de admisibilidad*a. *Legitimación*

CPCA

7-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Manuel Romero vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).**

Respecto a la denuncia que por la violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, conjuntamente con los artículos 1.358 y 1.368 del Código Civil, hizo el recurrente en contra del acto impugnado, por estimar que la Inspectoría debió declarar con lugar la excepción de falta de cualidad e interés que opuso a la solicitud de calificación de despido, por no haber acreditado el solicitante su condición de Presidente del Club Campestre "Los Cortijos", y por considerar la Inspectoría comprobada dicha condición con copias fotostáticas, *esta Corte observa:*

En verdad que la falta de cualidad o interés no tiene nada que ver, ni puede confundirse con la falta de representación de quien se presente por el actor para actuar en su nombre, por defectos del instrumento en que se apoya dicha representación, y en tal confusión incurre el recurrente. En efecto, la cualidad, sin entrar en mayor disquisición, es la titularidad para ejercer determinada acción o pretensión, que en el caso de la calificación del despido se reconoce a quien tenga la condición de patrono, lo cual en el presente caso correspondía al Club Campestre "Los Cortijos", que está fuera de controversia, porque no hubo discusión en este sentido. Y el interés viene dado porque, efectivamente, quien acciona amerita del fallo o de la decisión, porque tiene un derecho que requiere protección, o una situación jurídica que requiere ser reconocida, garantizada o declarada, y en el caso de autos, en verdad que el referido Club requería que se calificara el despido de su trabajador, por considerar que había incurrido en una falta que lo justificaba, y ello por ser su patrono. De allí que la decisión que dictara la Inspectoría interesaba ciertamente a dicho Club y no a otra persona. No cabe duda, pues, que frente a la Inspectoría y frente al trabajador, el Club podía sostener su derecho a despedir justificadamente a aquél y, por ello, a obtener la correspondiente autorización. No se trataba, pues, de una falta de cualidad o de interés, porque sí existían, sino de otra cosa, o sea, de una supuesta falta de legitimación, lo que ha debido oponer, si fuera el caso, el trabajador en el acto de contestación del solicitante, de modo que la denuncia de violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, basada en el supuesto de una falta de cualidad e interés, que no existe, resulta por ese solo hecho infundada y, por tanto, debe ser declarada improcedente, como así se declara.

b. *Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

24-1-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Caso: José M. Cruces H. vs. Universidad Simón Bolívar.**

Estimó el organismo contra cuyo acto se recurriera que el recurso no ha debido admitirse, por cuanto el recurrente no agotó la vía administrativa, violando así lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia, ya que no ejerció el recurso jerárquico ante la máxima autoridad administrativa de la Universidad.

Al respecto se observa que el íter de los actos recurridos fue esquemáticamente el siguiente:

1. Al recurrente le es comunicada la decisión del Rector asumida en Junta Directiva, de aprobar la solicitud de su traslado, que hiciera al efecto el Vice-Rector Académico.

2. El recurrente eleva recurso de reconsideración contra el acto ante "el ciudadano Rector Presidente y demás miembros del Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (con fundamento en lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

3. En respuesta al recurso de reconsideración, el Rector le comunica al recurrente lo siguiente:

"este Rectorado mantiene en vigencia la decisión de su traslado de la Dirección de Producción Agrícola al Vice-Rectorado Académico y en tal virtud resuelve declarar sin lugar el recurso de reconsideración por usted propuesto con base en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".

Ahora bien, la comunicación del Rector le es remitida por el Vice-Rector Académico, en cuyo Oficio se le señala que el recurso que podía ser intentado contra la decisión notificada es el previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que debía incoarse ante el Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.

4. El recurrente eleva el recurso jerárquico por ante el Ministro de Educación, quien le notifica la Resolución del organismo ministerial en el sentido de no existir en el caso planteado recurso jerárquico ante ese despacho, por estimar que las universidades no están sometidas al control jerárquico. La comunicación anterior le es acompañada de un Oficio en el cual se le informa que contra la misma podía anteponer el recurso contencioso-administrativo de anulación ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el plazo de seis (6) meses.

Planteada así la situación, de la misma emerge que el acto de traslado que originara toda la secuencia procedimental acordado por el Rector de la Universidad, fue impugnado por vía de recurso jerárquico, por ante el Consejo Rector, dirigiéndose la comunicación por parte del recurrente al "Rector Presidente y demás miembros del Consejo Rector de la Universidad Simón Rodríguez". En efecto, el recurrente, en su escrito de fecha 20 de mayo de 1983, señala lo siguiente:

*"como en efecto solicito, de ese Consejo Rector su oportuna intervención en el presente caso; y a todo evento, solicito formalmente la reconsideración de mi transferencia de la Dirección de Producción Agrícola al Vicerrectorado Académico con fundamento en lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos". (Subrayado nuestro).*

Los organismos administrativos interpretan que, tratándose de un recurso de reconsideración, el órgano competente para decidirlo, es aquel que dictó el acto, y es así como el propio Rector se pronuncia sobre la solicitud de reconsideración, declarándola sin lugar. La decisión relativa a la reconsideración le es notificada por el Vice-Rector Académico, participándole al recurrente en el texto de la notificación lo siguiente:

"Asimismo se le indica que podrá usted intentar el recurso a que se refiere el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ante el Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez".

Ahora bien, el recurrente en lugar de dirigirse al Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, como le había sido indicado en el texto que antecede, recurre por ante el Ministro de Educación.

De lo anterior se evidencia que el acto que fuera objeto del recurso, es la decisión del Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, actuando en su propio nombre, con la cual ratifica una decisión anterior, acto éste que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y tal como le fuera notificado al interesado, debía, para cerrar la vía administrativa, ser sometida a la revisión del Consejo Rector de la Universidad, sin lo cual no podía darse por agotada dicha vía, ya que, la decisión del Ministro, ante quien el recurrente recurriera, no podía suplir el pronunciamiento del máximo organismo de la universidad y en virtud de lo anterior, efectivamente, al interponerse el recurso por ante esta Corte, faltaba el cumplimiento del requisito previsto en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por todo lo cual el recurso resultaba inadmisibile y así ha debido declararse.

No puede menos que observarse que, en la presente controversia, las cuestiones de forma y de fondo, se entrecruzaron, por cuanto el objeto sustantivo del debate, como se evidencia de las impugnaciones formuladas por el actor, primordialmente versaban sobre la competencia del Rector para pronunciarse en definitiva sobre el traslado objeto de la impugnación; pero cualquiera que hubiese sido la impugnación de fondo, para la admisibilidad del recurso, era menester que se produjera el agotamiento de la vía administrativa, mediante la decisión del órgano máximo de la organización, al efecto el Consejo Rector. La circunstancia de que el recurso de reconsideración fue efectivamente planteado ante el Consejo Rector, no cambia la situación expuesta, por cuanto consta en autos que, quien decide efectivamente el recurso interpuesto es el mismo órgano que dictara el acto impugnado, por lo cual el interesado debía elevar su impugnación ante el organismo colegiado, en la forma como le fuera sugerido en el Oficio con el cual se le comunicó el contenido del acto. El hecho de que en lugar de atender a la notificación en la cual se le indicaba que en caso de inconformidad debía agotar el recurso previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, acudiera por cuenta propia por ante el Ministro de Educación, ejerciendo así el previsto en el artículo 96 *ejusdem*, en forma alguna cambia la situación, sino por el contrario la complica, ya que el acto decisorio del Ministro, por el cual el mismo se declara incompetente, sólo podía ser impugnado ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con base en lo dispuesto en el ordinal 10 del artículo 42 de la ley orgánica que rige a nuestro máximo tribunal.

c. *Lapso de caducidad*

a' *Lapsos breves*

**CSJ-SPA (55)**

**28-2-85**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**Caso: Depositaria Judicial de Bienes Caracas, C. A. vs. Ministerio de Justicia.**

**El artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es aplicable a los recursos contencioso-administrativos dispuestos en el artículo 29 de la Ley sobre Depósito Judicial.**

La Ley sobre Depósito Judicial dispone en su artículo 29:

“De la decisión del Ministerio de Justicia se podrá recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, dentro de los primeros diez (10) días hábiles subsiguientes a la publicación de la Resolución Ministerial, siguiéndose el procedimiento pautado en el artículo 8º de esta Ley”.

En la Gaceta Oficial Nº 32.349 del 9 de noviembre de 1981, aparece publicada la resolución que se impugna, y el recurso relativo a esta causa fue interpuesto el 10 de diciembre del mismo año, esto es, luego de haber fenecido el lapso a que se refiere la norma antes transcrita. Sin embargo, por ser el recurso dispuesto por el artículo 29 antes citado, uno de los llamados contencioso-administrativos de anulación contra actos administrativos de efectos particulares y por estar previsto en una Ley cuya vigencia es anterior a la que organizó provisionalmente la jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela, debe examinarse si continúa incólume el lapso breve a que se refiere la Ley de Depósito Judicial, o si por lo contrario ha de tenerse como hábil para la interposición del respectivo recurso al lapso previsto por el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece un término de 6 meses para el ejercicio del mismo. A tal efecto, tratándose en esta causa de un recurso reglado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, vigente a partir de 1977, posterior a la de Depósito Judicial (1966), resulta tácitamente derogado el lapso breve de diez (10) días hábiles prescrito en la Ley de Depósito Judicial. Debe añadirse que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es especial en materia contencioso-administrativa y, por ello, aplicable a esta causa el término contemplado por el artículo 134 *ejusdem*. Así lo ha decidido la Corte en reciente sentencia (“Patria Fondo Mutual de Inversión de Capital Variable — Comisión Nacional de Valores”, 14-2-85) de la cual vale transcribir y reiterar los conceptos así expresados:

“Ahora bien, siendo como es la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ley especial en materia contencioso-administrativa, y además, de rango orgánico y de fecha posterior a los textos legales que prevén las “apelaciones” ante la Corte, las consecuencias de esa declaratoria de la Sala son obvias: cualesquiera otras disposiciones que resulten contrarias a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la materia por ella regulada quedan tácitamente derogadas por ésta. (Art. 195 L.O.C.S.J.)”.

Por aplicación de lo expuesto, como el lapso transcurrido entre el 9 de noviembre de 1981, fecha de publicación de la Resolución impugnada, y el 10 de diciembre del mismo año, fecha de interposición del recurso, no excede al lapso general (de caducidad) de seis meses dispuesto por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la interposición del recurso contencioso de anulación, el que ahora se estudia fue oportunamente presentado ante la Sala, y así se declara.

*b' Excepción de ilegalidad*

**CPCA**

**14-2-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Caso: Gisela Belmonte vs. ASOVEP.**

**En el procedimiento contencioso-administrativo el interesado está facultado para oponer la ilegalidad del acto en la oportunidad de su comparecencia sin límite de tiempo por lo que respecta a la vigencia del mismo.**

La segunda cuestión planteada es de una mayor trascendencia, porque alude a la extemporaneidad no tanto procesal sino sustantiva, ya que se trata de determinar si puede alegarse la ilegalidad de un acto sin que tal materia haya sido objeto de un debate y de un pronunciamiento precedentes. El recurrente, al oponerse a la excepción de ilegalidad estima que la misma es improcedente, por cuanto la materia sobre la cual versa, no fue el objeto de la litis en los procedimientos anteriores y, en todo caso, se trata de una cuestión respecto a la cual no se agotó la vía administrativa.

Esta Corte observa que el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el cual se señalan los términos de caducidad para el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos, establece que "la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales". Está consagrando así la ley la facultad del interesado oponente de hacer valer la ilegalidad del acto en la oportunidad de su comparecencia, sin límite de tiempo por lo que respecta a la vigencia del mismo. Con el régimen antes señalado, la ley quiso tutelar al máximo la legitimidad de la actuación administrativa, en forma tal que los actos viciados no adquieren firmeza al vencerse el término para su impugnación, ya que pueden ser invalidados una vez extinguido el antes mencionado término si opuesta su ilegalidad el Tribunal la constata y declara. Es como se señaló, la máxima tutela que el Derecho otorga a la legitimidad de las actuaciones administrativas.

d. *Acumulación de pretensiones*

**CPCA**

**11-2-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**Caso: Manuel Aponte vs. Ministerio de Hacienda.**

**En el procedimiento contencioso-administrativo cuando deba ser declarada la caducidad de la acción, en el caso de acumulación de pretensiones, se admitirá la acción y luego en la definitiva se declarará la caducidad de las pretensiones que estén afectadas de tal vicio.**

Esta Corte observa que en el presente caso el accionante planteó en su escrito contentivo de la presente querrela, una acumulación de pretensiones, entendiéndolo como tal, el supuesto procesal donde se reúnen en un mismo proceso dos o más pretensiones, que son evidentemente conexas; conjunción que tiene por finalidad que dichas pretensiones sean analizadas y resueltas dentro del proceso donde se presentan unidas. La doctrina distingue dos tipos de acumulación, la llamada simple y la eventual; simple es aquella cuando las pretensiones se plantean concurrentemente y el Tribunal la examinará simultáneamente y podrán ser satisfechas todas ellas en su totalidad, por cuanto las pretensiones son consecuenciales entre ellas mismas; subsidiarias es cuando el actor hace valer en primer término una determinada pretensión, pero si ésta es rechazada, o sea, no es acogida por el juzgador, plantea otras pretensiones, supuesto éste claramente establecido en el artículo 239 de nuestro Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, en el caso de autos esta Corte observa que el accionante acumuló dos pretensiones; efectivamente, por vía principal solicita que se declare nulo el acto administrativo de remoción que lo afectó, así como el posterior retiro, y dentro del marco de esta pretensión solicitó consecencialmente se ordene su reincorporación al cargo de Fiscal de Rentas II del cual era titular, y que se le paguen los sueldos dejados de percibir desde la fecha de su ilegal retiro hasta su reincorporación, así como con-

ceptos referidos a vacaciones y bonificaciones de fin de año; pero al mismo tiempo planteó una pretensión subsidiaria, lo que de forma indubitable precisó al expresar: "...y en el supuesto caso que mis pedimentos anteriores sean declarados sin lugar, interpongo subsidiariamente formal querrela contra el Ministerio de Hacienda, para que a través de la persona del Procurador General de la República convenga como en su defecto sea condenado por ese Tribunal a pagarme a mi representado la cantidad de Sesenta y ocho mil tres bolívares con sesenta y ocho céntimos (Bs. 68.003,68); por concepto de diferencias de prestaciones sociales..." y seguidamente manifestó que: "...con fecha 21 de noviembre de 1983, le fue entregado a mi mandante cheque número 438095 cuya fotocopia certificada acompañada marcada con la letra "F", por la suma de Sesenta y cinco mil ciento ochenta y nueve bolívares con noventa y dos céntimos (Bs. 75.189,92), supuestamente por concepto de prestaciones sociales...". De las transcripciones anteriores y de los recaudos existentes en los autos se desprende que efectivamente la pretensión que tiene por objeto el pago de una diferencia en las prestaciones sociales no recibida por el accionante, para el momento de la interposición de la querrela, o sea, para el día 18 de mayo de 1984, no habían transcurrido el lapso de caducidad establecido en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa.

Ante un supuesto como el anterior, el Tribunal de la Carrera Administrativa al pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción debió ser especialmente prudente al establecer la sanción procesal de la caducidad, por cuanto, si bien es evidente que alguna de las pretensiones acumuladas en dicha acción habían caducado, no se debió establecer la caducidad de la acción no estando la totalidad de las pretensiones afectadas de tal vicio. Al declararse la caducidad de la acción quedan sancionadas las pretensiones que efectivamente no han caducado. Por otra parte, cabe entonces preguntarnos: ¿Puede el juez en el momento de la admisión señalar qué pretensión está caduca y cuál no? La respuesta ante tal interrogante es negativa, porque de actuar el Juzgador así, dividiría la continencia de la causa; en tal sentido, debemos precisar entonces: ¿Cuál es la conducta más prudente al observarse en la acción acumuladas pretensiones caducas y otras que no han caducado? En estos casos, debe admitirse la acción y dejar para la definitiva la declaratoria de caducidad sobre las pretensiones que estén afectadas de tal vicio. En el caso de autos, el juez ha debido observar que la pretensión subsidiaria no se encontraba caduca, por lo cual ha debido admitir la presente acción y pronunciarse sobre la caducidad de la acción principal en la sentencia definitiva, y así de manera expresa lo declara esta Corte.

#### D. Procedimiento

##### a. Régimen legal

CSP-SPA (3)

24-1-85

Magstrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**Caso: Wyandotte de Venezuela, C. A. vs. Concejo Municipal del Distrito Ricaurte, Edo. Aragua.**

**El recurso de anulación en materia de "tributos municipales" es el recurso contencioso ordinario, no siendo procedente, por tanto, la aplicación del régimen de recurso contencioso-tributario contenido en el Código Orgánico Tributario.**

Establecido el objeto de la cuestión, se observa:

El artículo 1º del Código Orgánico Tributario determina su campo de aplicación y al respecto dispone:

“Las disposiciones del presente Código Orgánico son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos, con excepción de los tributos aduaneros a los cuales sólo se aplicarán con carácter supletorio. También son aplicables a las obligaciones legales de índole pecuniaria establecidas a favor de personas de derecho público no estatales; siempre que no existan disposiciones especiales.

Las normas de este Código regirán igualmente con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los tributos de los Estados y Municipios”.

Del texto transcrito se desprende que el Código en cuyo Capítulo I del Título V se desarrolla el denominado Recurso Contencioso Tributario, se aplica y rige para los tributos nacionales con excepción de los aduaneros; y, en cuanto a los de los Estados y Municipios, sus normas rigen “con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables”. Por eso, en los Comentarios a ese Código —recogidos en publicación de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (Caracas, 1983)— el Dr. José Andrés Octavio —al analizar las disposiciones generales— se expresa así:

“En cuanto a los Estados y Municipios, el Código sólo se aplica con carácter supletorio. Debo decir, especialmente en el caso de los Municipios, cuya tributación es muy importante... que esta materia fue objeto de muchas discusiones... hubo un cierto escrúpulo, que no llegó a convertirse en un criterio definitivo, pero que fue suficiente para no darle plena aplicación al Código en la materia municipal, entendido de que podría ser violatoria de la autonomía constitucional... soy absolutamente partidario de que se extienda la aplicación del Código a la materia municipal... es una ley básica procesal, que no crea tributos, de manera que esa extensión puede hacerse perfectamente, y espero que se haga lo más pronto posible, mediante la correspondiente reforma legal...” (p. 25).

Y, por su parte, el Dr. Marcos Ramírez Murzi, al explicar —en la misma publicación (p. 150)— el tema del contencioso tributario, nos dice:

“...lo lamentable sí es (y los propios redactores del Código están conscientes de ello) que en tal procedimiento no se hubieren incluido los impuestos municipales, actualmente una de las materias más anarquizadas y controversiales...”.

Por tanto, la intención del legislador fue la de no extender la aplicación plena del Código a los tributos estatales y municipales, limitándose a darle carácter supletorio, por manera que en cuanto a esos tributos no puede haber el recurso específico que, con el nombre de contencioso-tributario, ha previsto, pues la circunstancia de ser normas meramente supletorias impide —sin duda— que pueda admitirse un recurso de esa índole, y de hacerse resultaría que las normas no serían supletorias sino principales; y, por ello, juzga la Sala que el recurso en materia de tributos municipales tiene que ser el ordinario de anulación que consagra el artículo 206 de la Constitución y desarrolla la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que la idea clara del Código ha sido en el sentido de no ser aplicable de manera directa a los impuestos municipales, sino que sus normas sean subsidiarias y se sigan únicamente con ese carácter, por lo cual el contencioso contra los actos de la administración municipal en el campo tributario viene a ser el ordinario y no el muy específico y particular para los actos administrativos dictados en materia de tributos nacionales (con excepción de los aduaneros). No puede decirse, pues, que por no haber un “contencioso tributario” en cuanto a impuestos municipales, rija y se tenga por admisible el del Código, pues entonces no sería supletorio sino recurso único, cuando la idea del Código es otra: que sus normas no tengan vigencia directamente para los impuestos y contribuciones distintas de los nacionales, de modo que contra los actos municipales de índole tributaria —al igual

que para los demás— el contencioso procedente es el ordinario, lo que impide acudir al contencioso tributario, que, de aceptarse, pasaría del carácter supletorio a ostentar el de principal, con lo cual se alteraría el propósito del Código cuando —con toda claridad— no acogió la posibilidad de aplicarse *in extenso* a los tributos estatales y municipales.

**CPCA**

**28-2-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Carmen Lucía Flores vs. Instituto Agrario Nacional.**

**Las reglas de recurribilidad de los actos administrativos no admiten interpretaciones analógicas ni extensivas.**

Por otra parte, observa la Corte que las reglas de la recurribilidad de los actos administrativos no admiten interpretaciones analógicas ni extensivas, porque en esa materia están evueltas las garantías del acceso de los ciudadanos a los tribunales y del ejercicio del control de la legalidad por la jurisdicción Contencioso-Administrativa, ambas de progeie constitucional, ya que su fuente lo son los artículos 68 y 206 de la Constitución. De modo que si para un tipo de actos se prevé el agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición obligatoria de determinados recursos, no es posible utilizar la analogía para imponer el mismo requisito de recurribilidad a otros actos diferentes, como ocurre en el presente caso en el cual tales recursos sólo se contemplan para las extinciones y en algunas revocatorias de las adjudicaciones, y no para las autorizaciones de traspasos de dichas adjudicaciones, y así se declara.

**CPCA**

**24-1-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Caso: Expresos Islamar C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua.**

**No son aplicables a los procedimientos contencioso-administrativos especiales, las disposiciones generales contenidas en el capítulo I del título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, si existe una norma específica que regule los mismos supuestos contenidos en tales disposiciones generales.**

El recurrente señala en su recurso de hecho que según lo dispuesto por el artículo 126 de la Ley mencionada el promovente debe indicar específicamente los hechos sobre los cuales recaen las pruebas que promueve y producir los que no requieran evacuación, extremos que no cumplió la apoderada del Municipio, en cuya virtud el recurso de nulidad debió sentenciarse como de mero derecho. Considera que por analogía, debió aplicarse el artículo 92 *ejusdem*, “ya que la continuidad de un procedimiento que puede resultar írrito, puede causar menos perjuicios irreparables en la definitiva con esta medida”.

“Se causan daños irreparables con la lentitud del proceso, ya que usando “*manu militari*” ha sido desalojada mi representada del local 40 que ocupaba en el Módulo Central del Terminal Central de Pasajeros del Estado Aragua en Maracay, y por no poder vender pasajes incumple con sus obligaciones, además de correr el riesgo de que le sea revocada la concesión conferida por el Ejecutivo Nacional”.

“La disposición del artículo 92 del Dispositivo Adjetivo es aplicable atendiendo que mi representada es una empresa que presta un servicio público y que goza del amparo previsto en las disposiciones del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por prestar un servicio público, teniendo carácter de empresa del Estado venezolano”.

Observa la Corte, tal como ha sentado en anteriores ocasiones, que las previsiones contenidas en el Capítulo I del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como disposiciones generales que son, pueden aplicarse a los especiales procedimientos que cursan ante los órganos de lo Contencioso-Administrativo que regula la Ley, pero que tales normas *ceden* lógicamente ante la existencia, en el Capítulo II destinado a los procedimientos especiales (Secciones Primera a Séptima), de una norma específica que regule igual supuesto que el que trata la disposición de carácter general, como sucede en el caso de admisión o no de las pruebas presentadas por las partes. En efecto, el artículo 92 (Disposiciones Generales) señala que “se oirá en ambos efectos la apelación contra las decisiones en las que se niegue la admisión de alguna prueba y en un solo efecto la apelación contra el auto en que se las admita”. Por su parte el artículo 126 *ejusdem*, contenido en la Sección que trata del especial procedimiento a seguir en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, como es el de la Resolución intentada por el recurrente, la solución dada por el legislador es parcialmente distinta al negar la apelación contra el auto de admisión de pruebas. Existiendo la previsión especial no cabe aplicar, como pretende el apoderado de la empresa, el artículo 92 de la Ley Orgánica.

b. *Suspensión de efectos*

**CPCA**

**11-2-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Caso: Enrique E. París Esteves vs. Ministerio del Trabajo.**

Al respecto cabe señalar que estando dotada la potestad de suspensión del acto de una facultad de apreciación sobre los hechos, el organismo que la acuerda, no puede aplicarla para impedir las condiciones normales en que un acto administrativo ha de producir sus efectos sino en las circunstancias extraordinarias o perjuicios graves que tal eficacia acarrearía. En el caso de autos los solicitantes se han limitado a alegar como motivo para la procedencia de la suspensión la normal consecuencia de la declaratoria que acogiera la calificación de despido injustificado formulado por el trabajador, sin aportar otros elementos de juicio capaces de ilustrar sobre la gravedad o excepcionalidad de los efectos cuya producción se trata de impedir, por todo lo cual no estando planteados en el caso presente los supuestos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la cual se fundamenta la solicitud, la misma resulta improcedente por infundada y así lo declara esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

**CSJ-SPA (22)**

**4-2-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**Caso: Freddy M. Rojas vs. Ministerio de Educación.**

**No procede la suspensión de efectos del acto administrativo en el caso de la revocación de la designación de un funcionario para un cargo público.**

Aun cuando el pedimento de suspensión se formuló como subsidiario, de todos modos —en vista de no haberse acogido el alegato de ser una cuestión de “mero derecho”— la Corte debe resolverla para lo cual observa:

1. En primer término aspira el recurrente a que se aplique también y por analogía, el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, mas existiendo en esta materia, disposición expresa, contenida en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte, la aplicable es ésta, y así se declara.

2. Conforme al indicado artículo 136, la suspensión procede cuando así lo permita la ley o fuese indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, “teniendo en cuenta las circunstancias del caso”, y al respecto el demandante alega la irreparabilidad del gravamen porque su cargo —cuyo nombramiento fue revocado por el auto impugnado— es hasta julio de 1985.

Ahora bien, no siendo aplicable la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ni habiendo otra disposición que, de manera expresa, permita la suspensión para un caso como el de autos, estima la Corte que no basta con que la suspensión tienda a evitar un perjuicio irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, pues es menester atender a la circunstancia del caso concreto, que determinará si se acuerda o no la suspensión de los efectos del acto impugnado, y en este sentido la Corte no puede, en este estado, precisar los alcances y efectos de una posible sentencia que declare la nulidad del acto, en cuanto al tiempo que transcurra y el vencimiento del período para el cual había sido designado el reclamante. Es de principio que los actos administrativos deben ejecutarse y cumplirse no obstante la impugnación de nulidad ante el órgano jurisdiccional, de manera que, salvo disposición expresa (que no la hay para el caso), la suspensión de sus efectos es de excepción y, por tanto, su aplicación tiene, como tal, alcance restringido o limitado: sólo cuando las circunstancias de cada caso en particular lo permitan, puede acordarse la suspensión y por cuanto la Corte —sin prejuzgar sobre el fondo— aprecia que suspender, en el caso, la ejecución significaría que la persona reclamante continuará ejerciendo un cargo o destino público, con todos los derechos y obligaciones que le son inherentes, pese a haberse dejado sin efecto (por vía de revocatoria) su designación, resulta inconveniente porque ninguna duda debe haber para que alguien ejerza o desempeñe cualquier cargo público y menos establecerse una situación cuya suerte dependerá de un fallo judicial, esto es, seguir siendo funcionario mientras se decida en sentencia definitiva, dándose, de esa manera una figura de transitoriedad que pugna con la certeza que ha de tenerse para el ejercicio de la función pública y el cumplimiento de los actos por la persona encargada de ella, a más de que suspender los efectos, en el caso, sería tanto como desconocer, *limine litis* y *ab initio*, las facultades y atribuciones que pueda tener, en materia de universidades experimentales, el titular del Ministerio de Educación, cuestión que sólo es apreciable en la sentencia final a dictarse en su oportunidad. No se hace lugar, teniendo en cuenta esas circunstancias, la suspensión solicitada, y así se declara.

CSJ-SPA (35)

11-2-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**Caso: Norma Rattias vs. Ministerio del Trabajo.**

**No procede la suspensión de los efectos del acto administrativo en el caso de la impugnación del reenganche de un trabajador y el pago de los salarios caídos.**

Ahora bien, correspondiendo a este Máximo Tribunal valorar o apreciar la dimensión de esos posibles daños y la irreparabilidad o dificultad de reparación en el asunto sometido a su consideración en esta oportunidad, observa:

En el caso *sub-judice*, como consecuencia de los efectos que han de producirse por la Resolución impugnada, en cuanto ordena a la empresa C. A. Metro de Caracas, el reenganche de la nombrada trabajadora y el pago de los salarios caídos desde la fecha del despido hasta su definitiva reincorporación, aduce el apoderado de la empresa que de llegar a ejecutarse, se le causaría a su representada "perjuicios irreparables". Juzga la Sala que el perjuicio económico alegado por el apoderado de la empresa, no envuelve para ésta un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, según las exigencias del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que de ser declarado con lugar el recurso y anulada la Resolución en lo que concierne a las pretensiones de la trabajadora, el cese de sus actividades sólo se haría efectivo a partir de tal declaración, y, por otra parte, mientras la citada trabajadora permanezca en la empresa estará prestando sus servicios a ella y no puede, por tanto, decirse que al hacerlo le está causando un perjuicio irreparable.

La suspensión de los efectos del acto, mantendría una situación de inseguridad para la empleada —quien seguramente ha hecho de esta actividad su labor habitual que constituye su medio de subsistencia—, ocasionándole además un perjuicio patrimonial y moral sin aún haberse decidido el fondo de la cuestión planteada.

Por otra parte, si en el caso de autos la decisión definitiva de este Alto Tribunal fuere la declaratoria sin lugar del recurso, afirmativa, por lo mismo, del acto del Ministro del Trabajo, y si suponemos que los efectos de dicho acto han sido suspendidos en esta ocasión por la Sala, se crearía la situación anómala, no descada ni contemplada por el legislador, de haber despojado de su trabajo, sin justa causa durante el desarrollo y culminación de este juicio, a la ciudadana Norma Rattia Sánchez.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa considera que en el caso analizado no concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, declara que no ha lugar a la suspensión solicitada.

CPCA

14-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Manuel Ponte vs. Ministerio del Trabajo.**

**El aspecto patrimonial o económico que puede afectarse por la ejecución de un acto administrativo no es el único elemento determinante para la suspensión de la ejecución de los actos administrativos; es necesario la presencia de los elementos que demuestren la necesidad de dicha suspensión porque en verdad se producirán perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva.**

En verdad los efectos irreparables de los actos administrativos no sólo se derivan de las consecuencias económicas que puedan derivarse de tales actos, es decir, de su aspecto cuantitativo o patrimonial, porque incluso muchos de dichos efectos son la consecuencia lógica del principio de la ejecución inmediata que caracteriza a aquellos actos. De modo que el solo reenganche y el pago de salarios y de multas, por el incumplimiento de las obligaciones originadas en los actos administrativos, no es sino el procedimiento normal de ejecución de los mismos actos, y ese solo hecho no justifica que

se suspendan sus efectos por la medida excepcional de suspensión a que se contrae el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal. Por ello, el aspecto patrimonial o económico que pudiera afectarse por la ejecución de un acto administrativo, no resulta ser ni el único ni el elemento determinante que deben tener en cuenta los Tribunales Contencioso-Administrativos para suspender la ejecución de los actos administrativos, sino también aquellos elementos que los lleven a la convicción de la necesidad de evitar que el acto se cumpla porque en verdad se producirán perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva. Ello ocurre, por ejemplo, cuando actos como el impugnado obligan a reincorporar a sus labores anteriores a un trabajador, lo cual, por sí mismo, en razón de su vinculación estrecha con la marcha de la propia empresa puede afectar sus relaciones internas y con terceros. En efecto, cuando las labores son determinantes para el cumplimiento del mismo objeto social de la empresa, hasta el punto que de su normal ejecución depende en gran parte el orden de las relaciones entre patronos y patronos y trabajadores, y la realización de objetivos comunes, la reincorporación al puesto o cargo del cual fue despedido un trabajador, puede significar por sí sola lesiones irreparables o de difícil reparación para la empresa, si la colocación de aquél en sus funciones anteriores distorsiona el funcionamiento y la organización de la misma empresa, y afecta la finalidad que presta, máxime si cumple actividades que influyen en la colectividad, como ocurre en el presente caso, puesto que se trata de una editora que publica un diario. En otras palabras, sus funciones informativas pueden verse amenazadas si con la reincorporación del trabajador se agudizan las tensiones entre éste y su patrono.

En el caso de autos, el trabajador cuyo reenganche fue ordenado ocupaba la Jefatura de Redacción del periódico 2001 de esta ciudad, función de importancia en un diario, hasta el punto que de su normal cumplimiento depende en gran parte que la correspondiente edición cumpla adecuadamente con su finalidad de orientación e informativa, y en este sentido, si en el ánimo de quien tiene a su cargo una jefatura como la señalada, no priva un espíritu objetivo, una ponderación y un equilibrio, lo cual resulta ser difícil cuando se mantiene un conflicto que mantiene con la empresa empleadora, en razón de un despido, aquella importante labor de información y de orientación puede verse afectada, a causa de los resentimientos entre las partes en conflicto. Este riesgo podría traducirse en daños para la colectividad, si por aquella causa no se le informa correctamente o verazmente. En concreto, que por los riesgos que podría acarrear la reincorporación del trabajador reclamante a la Jefatura de Redacción del mencionado Diario, para la labor informativa y comunicacional que cumple la empresa empleadora, se justifica suspender el acto impugnado, para evitar perjuicios en las relaciones internas en la organización del periódico que edita dicha empresa, así como a los terceros que guardan relaciones comerciales con la misma empresa y a la colectividad destinataria en definitiva de los fines de comunicación social que lleva a cabo el referido Diario. A este hecho se agrega que al trabajador despedido la empresa le imputa abandono del trabajo sin causa justificada, de manera que su reincorporación puede ser causa de frecuentes conflictos entre ambas partes, poniendo en peligro la objetividad que debe caracterizar una jefatura de redacción.

En razón de lo expuesto encuentra esta Corte justificada la suspensión del acto recurrido, y así se declara.

**CPCA**

**7-3-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Caso: Sr. Aldemaro Romero vs. CONAC.**

**No procede la suspensión de efectos del acto administrativo en el caso de actos denegatorios u omisivos que se impugnen.**

Pasa esta Corte a pronunciarse sobre los fundamentos y alegatos que han sido expuestos:

*Naturaleza de la suspensión de los efectos del acto*

La suspensión de los efectos de los actos administrativos que han sido impugnados puede acordarse de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que la consagra, cuando “así lo permita la Ley” o, a falta de ello, resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

De lo anterior resulta evidente que la norma que contempla la institución presenta dos supuestos para su procedencia, el primero es la existencia de una expresa disposición contenida en una ley que lo establezca. Como ejemplo de una norma expresa que prevea la suspensión de los efectos como consecuencia de la interposición del recurso figura el Código Orgánico Tributario, que en su artículo 178 establece: “La interposición del recurso suspende la ejecución del acto recurrido”, dejando a salvo “la utilización de las medidas cautelares previstas en este Código, las cuales podrán decretarse por todo el tiempo que dure el proceso, sin perjuicio de que sean sustituidas conforme al aparte único del artículo 207”. En la legislación venezolana se encuentra también un supuesto de suspensión acordada por el mismo texto legal, el cual conviene mencionar, aun cuando no se trate de una hipótesis idéntica a la prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que alude a un acto de efectos generales y es sabido que el indicado artículo sólo se refiere a los actos administrativos de efectos particulares. El caso en cuestión es el de la suspensión de la ordenanza cuya reconsideración ha sido inútilmente solicitada ante el Concejo Municipal que la dictara y en vista de ello fuera recurrida ante la Corte, el cual está contemplado en el artículo 155 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por lo que atañe a la segunda hipótesis prevista en el propio artículo 136 ya mencionado, la misma tiene una gran amplitud, por cuanto no está limitada a determinados actos sino que puede recaer sobre cualquiera, como lo señala la norma consagratória de la figura, siempre y cuando se dé el supuesto que la misma prevé, esto es, el temor demostrado de un perjuicio que no pueda ser reparado en la definitiva o de difícil reparación “teniendo en cuenta las circunstancias del caso”. La redacción de la ley le da así al juez un margen de apreciación de la gravedad de la situación planteada y de sus consecuencias, en base a los elementos de juicio que le sean aportados o que emerjan del planteamiento mismo de la cuestión.

De lo anterior se evidencia que carece de fundamento el alegato del oponente a que sea acordada la suspensión del acto, por estimar que la misma sólo procede en relación con los actos que implican una ejecución material. No puede en principio considerarse que únicamente los actos que requieran de una ejecución material son susceptibles de suspensión, ya que el ejemplo mismo que el oponente ofrece de un acto de tal índole es, por el contrario, un supuesto en el cual sería procedente. Estamos aludiendo a la denegación de una inscripción o bien a una inscripción acordada. Estos actos, que generalmente pertenecen a la categoría de los actos de admisión porque facultan a un sujeto para el desempeño de una actividad, pueden acarrear daños irreparables, como sería el impedimento total para participar en un concurso, por lo cual la gravedad de las circunstancias podrían mover al juez para acordar la suspensión de sus efectos.

Puede considerarse por el contrario, como regla, que una vez que el legislador dio el paso de facultar al juez contencioso administrativo para suspender los efectos de los actos particulares de las autoridades que actúan en la esfera administrativa, derogando los principios de ejecutividad y ejecutoriedad que protegen a la actividad

administrativa, estaba dejando en manos de quienes ejercen el control jurisdiccional de la Administración el poder de decidir en cada caso, según las circunstancias y sin estar limitado por categorías específicas, la procedencia o no de la suspensión como una vía de amparo a las situaciones jurídicas de los administrados para impedir que fuesen lesionadas irremediablemente por la Administración.

Ahora bien, es indudable que el efecto de ciertos actos no puede ser suspendido sin que ello implique una decisión de fondo del recurso tal como sucede por lo general con los actos denegatorios u omisivos que hubiesen sido impugnados. En el caso de que se solicitase la suspensión de uno de tales actos, la misma no podría acordarse sobre su efecto principal que es el cambio en el contenido de la decisión: es decir, transformar en un asentimiento lo que era una negativa u ordenar una actuación que no hubiese sido realizada. La suspensión del efecto principal de tales actos constituiría una sustitución del juez en la actuación administrativa y la obtención por parte del recurrente, antes de haberse sustanciado el recurso de la plena satisfacción de su pretensión, lo cual no es en forma alguna el fin perseguido por la figura que se analiza que, por ser una cuestión de previo pronunciamiento, no puede recaer sobre el fondo de la impugnación, esto es, sobre las razones del recurrente, sobre la legitimidad o no del acto impugnado.

En el caso presente esta Corte encuentra que la situación planteada por el recurrente es la que quedara excluida de la posibilidad de suspensión de los efectos del acto, por cuanto la decisión impugnada es una negativa de la Administración a efectuar determinados pagos que, según el recurrente, constituyen su obligación legalmente establecida. El acordar la suspensión del acto en su efecto directo y principal significaría simplemente ordenarle a la Administración que proceda a efectuar las cancelaciones que fueron demandadas, con lo cual, con la decisión preliminar de la Corte, el recurrente obtendría la satisfacción de la pretensión que ha deducido mediante el recurso sin que hubiese mediado el examen de la validez o no de las razones en las cuales se fundamenta. La naturaleza del acto recurrido, esto es, su carácter de una denegación a dar cumplimiento a lo que el recurrente señala es una obligación legal, impide, a juicio de esta Corte, que se acuerde su suspensión, porque hacerlo significaría ordenar el pago reclamado, esto es una condenatoria emitida por el organismo jurisdiccional asumida en base al temor de los daños que puedan ocasionarle al actor pero de espaldas a la legitimidad o no de la conducta administrativa. De allí que la naturaleza del acto es impedimento para que se acuerde la solicitud formulada por el recurrente y en base a ello la misma resulta improcedente, y así se declara.

En vista de las consideraciones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en relación con el requerimiento de suspensión del acto administrativo impugnado por el Presidente de la Fundación Orquesta Filarmónica de Caracas, antes identificada, emanado del Instituto Autónomo Consejo Nacional de la Cultura, contenido en el Oficio P.N. 00295 del 6 de agosto de 1984, en virtud del cual se dispuso suspender el pago de las aportaciones que "venía concediéndole a la Fundación Orquesta Filarmónica de Caracas", niega la solicitud de suspensión de sus efectos que fuera solicitada en base a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

**CPCA**

**7-3-85**

**Caso: S. Pedroarena vs. Universidad de Oriente.**

**El incumplimiento de la orden de suspensión de efectos del acto administrativo, da lugar a la aplicación de la sanción pre-**

**vista en el artículo 174 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.**

En fecha 4 de octubre de 1984 esta Corte decidió la suspensión del acto administrativo emanado del Consejo Universitario de la Universidad de Oriente, en fecha 25 de noviembre de 1983, que dejara sin efecto el resultado del Concurso de Credenciales para un cargo de profesor instructor en el área de Castellano y Composición, donde se declaró ganador al recurrente Santiago Pedroarena. En la audiencia del 15 de octubre de 1984 la abogada Luisa Gómez Carry, apoderada de la Universidad de Oriente, apeló de la anterior sentencia, la cual fue declarada inadmisibles por inapelable dicha decisión a tenor de lo dispuesto en el último aparte del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por oficio distinguido con el N° 85-12, de fecha 8 de enero de 1985, se notificó al Rector de la Universidad de Oriente del contenido del fallo dictado el 4 de octubre de 1984.

En la audiencia del 11 de febrero de 1985 el abogado Antonio Marcano Campos consignó poder otorgádole por el recurrente y solicitó se provean los medios conducentes para hacer ejecutar la decisión por la cual se acordó la suspensión del acto administrativo emanado del Consejo Universitario de la Universidad de Oriente, de fecha 25 de noviembre de 1983, cuyo contenido ya ha sido reseñado en este mismo fallo, solicitud que obedece a que notificada la suspensión, la situación permanece igual y su representado sigue sin ser clasificado, confiscada su condición de profesor ordinario y privado de los derechos académicos, económicos y electorales que le corresponden.

La Corte observa:

La suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, decretada en área jurisdiccional, y conforme a la exigente doctrina sustentada por esta Corte Primera, por acarrear una excepción al principio de la ejecutoriedad del acto administrativo, sólo se decreta cuando el daño proveniente de la ejecución inmediata del acto dictado es irreparable o de difícil reparación por la definitiva; de allí, que asimismo como se niega la suspensión cuando no hay temor de tal circunstancia, al acordarla se requiere una inminente ejecución del decreto, que no permite espera y no puede estar sometida a plazo o condición alguna. En el caso de autos resulta evidente que el recurrente, como consecuencia del acto emanado del Consejo Universitario, se encuentra afectado en su condición económica, dejando de percibir los montos correspondientes a la categoría docente en que se encontraba para el momento de producirse la decisión administrativa, lo cual, si bien es cierto que la Administración podría reparar posteriormente con el pago de los montos dejados de percibir, lo expone al incumplimiento de sus obligaciones económicas lo que podría acarrearle daños mayores por su incumplimiento que nunca le podrán ser reparados; en lo académico se encuentra en una situación de desigualdad frente al resto de los demás profesores al no permitírsele el acceso a un nuevo escalafón sin que todavía se haya decidido el fondo del recurso; y en lo concerniente a su derecho de elegir resulta con mayor evidencia el daño permanente, dada la especial estructura organizativa de la Universidad, al no permitírsele sufragar para la integración del cogobierno universitario.

En mérito de esta serie de consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, acuerda prevenir al ciudadano Rector de la Universidad de Oriente que el incumplimiento de la orden de suspensión de los efectos del acto administrativo dictado por el Consejo Universitario de esa Universidad, el 25 de noviembre de 1983, dará lugar a la aplicación de la sanción prevista en el artículo 174 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual dice textualmente:

“La Corte podrá sancionar con multa que no exceda de cinco mil bolívares a los funcionarios que, estando obligados a hacerlo, no acataren sus órdenes ni le suministraren oportunamente las informaciones, datos o expedientes que solicitaren de ellos, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar”.  
Notifíquese al Rector de la Universidad.

**CPCA**

**24-1-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Varios vs. Universidad de Oriente.**

**No procede la suspensión de efectos de los actos administrativos cuando se trate de recursos de anulación contra actos extintivos.**

Según lo determina el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos de efectos particulares, como medida típica precautelativa de los juicios de anulación, no puede significar decisión alguna sobre el fondo del asunto debatido. En efecto, si al acordarse la suspensión se imponen obligaciones de hacer o de dar, por ejemplo, reintegrar al recurrente a su trabajo o cargo, o pagarle cantidades de dinero, propiamente se estarían adelantándose los efectos de la decisión definitiva, como si el acto recurrido en verdad hubiera sido anulado. Tal ocurre en el presente caso en el cual se solicita la nulidad de actos administrativos que declararon resueltos los contratos celebrados por los recurrentes como profesores con la Universidad de Oriente, que si llegaran a suspenderse provisionalmente, la consecuencia sería que la Universidad, autora de dichos actos, tendría que reintegrar a cada uno de los recurrentes a sus cargos y además cancelarles sus respectivos sueldos, consecuencias éstas que sólo pueden materializarse si la acción de nulidad es declarada procedente. Estos efectos no podrían acordarse sino en el fallo final del juicio, y no a través de una medida de carácter precautelar o preventiva, como lo es la contemplada en el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal.

Además de lo anterior, puede señalarse que los actos impugnados rescindieron, es decir, pusieron fin a los correspondientes contratos que celebraron los recurrentes como profesores con la Universidad de Orientes, a partir del 28 de febrero de 1983, de modo que tampoco por su contenido resolutorio pueden suspenderse los efectos de aquellos actos, por cuanto la consecuencia de la suspensión sería la de hacer continuar las relaciones contractuales extinguidas, lo cual también sólo correspondería acordarlo en la respectiva sentencia definitiva. En concreto, que cuando se trate de recursos de anulación contra actos extintivos, porque, por ejemplo, eliminen derechos o no concedan prórrogas de contratos, como en el presente caso, no procede suspender aquellos actos, porque sus efectos serían los de reconocer los derechos eliminados o prorrogar tales contratos o de continuarlos indefinidamente, que propiamente constituye la materia de fondo debatida.

Por lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente la solicitud de suspensión de los efectos de los actos administrativos emanados del Consejo Universitario de la Universidad de Oriente de fechas 21, 22 y 23 de febrero de 1983.

**CSJ-SPA (67)****7-3-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Caso: Banco Consolidado C. A. vs. Comisión Nacional de Valores.**

A estos conceptos añade hoy la Corte, en referencia al señalamiento concreto de la actora al aparte único del artículo 87 de la Ley de Procedimientos Administrativos ("el órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido... si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto"), que tal norma está destinada a regir exclusivamente en los procedimientos administrativos que se regulan y tramitan con arreglo al texto orgánico que la prevé, pero no así en los procedimientos contencioso-administrativos en los cuales la norma permisiva (art. 136 L.O.C.S.J.) no está condicionada por el tipo de nulidad denunciada en apoyo del respectivo recurso (absoluta o relativa), sino por la existencia, como antes se dijo, de una autorización legal, o de daño o perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, que hacen procedente la suspensión provisional del acto impugnado.

*c. Cartel de emplazamiento***CPCA****11-2-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Manuel Méndez J. vs. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.****La constancia por Secretaría del cumplimiento de la orden de expedir o librar el cartel da comienzo al plazo de quince días para la consignación del cartel.**

Al respecto, observa la Corte: En sentencia de fecha 11 de agosto de 1983 esta misma Corte determinó que en cuanto al cartel se refiere, existen tres trámites diferentes: La orden de expedir o de librar el cartel. La expedición propiamente dicha, y la entrega del cartel al recurrente. En el primero sólo interviene el Tribunal. En el segundo, tanto éste como el recurrente, cancelando los derechos arancelarios, y en el tercero y último, sólo el recurrente, ya que éste debe ir al Tribunal a retirarlo. Ahora bien, la orden de librar o expedir el cartel contenida en el auto de admisión no puede ser el inicio del plazo de consignación del cartel, porque no existe ninguna actuación que haya podido dar origen a plazo alguno. Pero en el segundo trámite, si el Tribunal señala que expidió el cartel, o al agregar el cartel a los autos deja constancia de ello, sólo queda al recurrente cumplir con el resto de los trámites necesarios para la publicación y consignación del cartel, o sea, cancelar el arancel y acudir a su entrega. De modo que, si consta en verdad que se cumplió la orden de expedir o librar el cartel, es de allí de donde comienza el plazo de quince días. Así por ejemplo, si se deja constancia por Secretaría que en una fecha determinada se procedió a cumplir el auto de admisión, expidiéndose el cartel, toda la actuación posterior para que el cartel sea publicado y consignado, corresponde enteramente al recurrente, y sólo de él depende que el juicio continúe. En efecto, si se admite que, aun cuando se haya expedido el cartel, porque se agregó un ejemplar a los autos, o se dejó constancia de

ello por nota de Secretaría, no corre el plazo de quince días consecutivos para la consignación del cartel, sino después que el recurrente cancele los derechos correspondientes, los juicios de anulación se paralizarían indefinidamente. Por el contrario, si se parte de dos hechos ciertos, como son la constancia de la Secretaría de que se expidió el cartel, o la agregación del mismo al expediente, no cabe duda que dicho plazo puede considerarse abierto, en razón de que ya depende únicamente de la actividad y diligencia del recurrente que el juicio no se paralice, y en consecuencia, pasado aquel plazo si no se consigna el cartel, porque no se cancelaron los derechos, y por tanto no se le entrega al interesado, puede considerarse que el recurrente incumplió con la carga que le impone la Ley de efectuar la consignación de aquel instrumento en el plazo indicado. En este orden de ideas, los jueces contencioso-administrativos deberían proceder de la siguiente forma: Al ordenarse librar el cartel en el auto de admisión, deben dejar constancia mediante nota de Secretaría de la fecha de su expedición, o agregar mediante esta nota copia del mismo en los autos, y en ambos casos advertir en la nota correspondiente, que dicho cartel se entregará al recurrente una vez que cancele los derechos arancelarios correspondientes. En la forma anterior, esta Corte aclara y complementa su jurisprudencia contenida en la sentencia de fecha de 11 de agosto de 1983.

CPCA

14-1-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

**Caso: SADE, S. A. vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).**

**En el caso de la consignación del cartel por "alguno de los interesados", se trata del interesado a que se refiere el art. 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.**

La Corte observa que cuando el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite que el cartel pueda ser consignado por persona distinta al recurrente, se refiere a "alguno de los interesados", no a cualquier interesado, y en consecuencia no puede ser otro que el interesado a que se refiere el artículo 121 *ejusdem*, es decir, quien tenga interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto; y los coadyuvantes y opositores a que se refiere el artículo 126 de la misma Ley.

A pesar de no haberse demostrado la condición de representante empresarial, alegada para el momento de su comparecencia ante esta Corte, se pasa a examinar si tal condición la provee a su vez de la cualidad de interesada. Al efecto se observa que las Comisiones Tripartitas cuentan entre sus integrantes con un representante de los patronos, pero la designación la hace el Ministerio del Trabajo, y si bien se toma en cuenta la terna enviada por la organización patronal, puede designarse a otra persona cuando la misma no sea enviada, al igual que puede ser removida de oficio. Pero, en todo caso, la representación se refiere a la parte empresarial en general y no está dada en función de una determinada empresa. En el caso de autos, de admitirse esta última hipótesis, la susodicha abogada ha debido inhibirse de actuar. Dada la función jurisdiccional que ejerce el órgano administrativo en este caso, ya que le corresponde dirimir un conflicto de derechos subjetivos entre particulares, dicho órgano actúa como un tercero imparcial, y sus integrantes, en consecuencia, carecen de legitimidad para participar en los recursos de anulación que alguna de las partes interesadas intenten para lograr la invalidación de tales decisiones cuando le han sido desfavorables. Por todo lo expuesto se hace evidente la carencia de interés personal,

legítimo y directo alegado por la compareciente, y en consecuencia carece de validez la consignación del cartel, y así se declara.

d. *Excepciones*

**CPCA**

**14-2-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Caso: Gisela Belmonte vs. ASOVEP.**

**No es extemporánea la "excepción" interpuesta por parte del interesado asistente como opositor al recurso contencioso.**

Por lo que atañe a la oportunidad procesal para hacer valer la excepción, debe recordarse que los interesados comparecientes al llamamiento del cartel publicado al efecto y debidamente legitimados para actuar, están facultados para colocarse en la posición de coadyuvantes en el recurso o bien de oponentes al mismo, de acuerdo al interés que sustenten. En vista de que, de conformidad con la interpretación del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sostenido por la jurisprudencia en forma reiterada, no es posible que los terceros apelen del auto de admisión, su oportunidad para contradecir los alegatos del recurrente es la de la comparecencia en la forma prevista en el artículo 125 *ejusdem*, en la cual pueden hacer valer tanto las excepciones como las defensas que tengan a bien, las cuales, de conformidad con el artículo 130 del mismo texto, serán decididas en la sentencia definitiva, a menos que el Juzgado de Sustanciación estime que deban resolverse previamente. De allí que no existe extemporaneidad alguna en la interposición de una excepción por parte del interesado asistente como opositor al recurso, sino que, por el contrario, al alegarla, está haciendo uso del derecho que la ley acuerda en forma expresa. Una vez planteada la excepción, el recurrente tiene la oportunidad de contradecirla y de hacer valer en su contra las pruebas que estime procedentes, por lo cual no hay indefensión alguna respecto al mismo, por cuanto el nuevo planteamiento que la excepción coloca en el proceso está sujeto al carácter contradictorio que lo ilustra, pudiendo por ello ser rebatido con los medios previstos para inhibir las defensas en general.

E. *Poderes del juez*

**CPCA**

**24-1-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Iván Ruiz H. vs. Ministerio de Hacienda.**

**Las violaciones que el Tribunal de alzada puede apreciar y señalar de oficio al declarar desistida una apelación por la no presentación del escrito de fundamentación, quedan libradas a su criterio y sólo él puede declararlas sin que tenga que examinar las denuncias que las partes hagan.**

Al respecto observa la Corte: En sentencia de fecha 17-01-85 de esta misma Corte se asentó que la sanción de declarar desistida la apelación por la falta de fundamentación de la apelación, no puede quedar desvirtuada por la solicitud del apelante de que se entre a conocer del fondo del asunto, porque a su juicio la decisión del Tribunal inferior viola disposiciones de orden público, en razón de que ello es de la

libre apreciación de la Corte como órgano de alzada, y que, por tanto, no existe obligación para dicho órgano de revisar las denuncias alegadas, y que, en todo caso, la determinación de que una norma es de orden público corresponde también en definitiva al mismo tribunal del alzada.

En base a estas consideraciones, la Corte observa que no encuentra violación de tales normas por parte del Tribunal *a quo*, y que si entrara a examinar el fallo apelado habiendo ocurrido el desistimiento de la apelación por su no sustentación, estaría dejando de lado la consecuencia que la ley atribuye a la no fundamentación del recurso de apelación reconociendo entonces a la parte apelante un beneficio que no le es reconocido legalmente, favoreciéndolo en detrimento de la otra.

En consecuencia, las violaciones que el Tribunal de Alzada puede apreciar y señalar de oficio al declarar desistida una apelación por la no presentación del escrito de fundamentación quedan libradas a su criterio, y sólo él puede declararlas sin que tenga que examinar las denuncias que las partes le hagan. Deben tratarse, en consecuencia, de vicios procedimentales graves que el Tribunal de Alzada considere determinantes como para poder examinar la sentencia apelada, a pesar de que operó el desistimiento de la apelación, tales como, por ejemplo, los atinentes a los requisitos de existencia de las sentencias a que se refiere el artículo 168 del Código de Procedimiento Civil.

En el caso de autos, los apoderados del apelante señalan como tales vicios de violaciones de normas de orden público las atinentes a la prueba de la legitimidad del órgano y del funcionario de donde dimanó el actó, y al no cumplimiento de sus formalidades; en concreto, violaciones de normas que regulan las formalidades de la certificación de los documentos públicos. En efecto, impugnan la valoración que el Tribunal *a quo* hizo del expediente administrativo en razón de que consideran que su certificación carece de valor probatorio. Igualmente, como normas de orden público violadas, los apoderados del apelante denuncian el no cumplimiento por la Administración de las reglas relativas a la notificación de los actos administrativos.

Las denuncias anteriores constituyen en verdad argumentos que debieron ser sustentados oportunamente en el respectivo escrito de fundamentación de la apelación, hasta el punto que de ser acogidos por esta Corte significaría entrar a examinar el fondo del asunto. Habiendo transcurrido el plazo para efectuar tales denuncias en el respectivo escrito de sustentación de la apelación, caducó para el apelante la oportunidad de plantear tales defensas en virtud de que operó el desistimiento de su apelación.

#### F. Perención

**CSJ-SPA**

**7-3-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**Caso: Compañía Shell de Venezuela vs. Ministerio de Minas e Hidrocarburos.**

**El oficio del Procurador General de la República emitiendo un dictamen dando su opinión o parecer sobre la procedencia o no del recurso que se intenta, no es un acto de procedimiento que puede impedir la consumación de la perención.**

Al respecto, se advierte que el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es aplicable al caso de autos por tratarse de un recurso contra un acto administrativo de efectos particulares emanado de un Ministerio y ser una regla de

procedimientos que rige, desde que entró en vigencia, para procesos en curso. Esa disposición es —a la letra— del tenor siguiente:

“Artículo 86. Salvo lo previsto en disposiciones especiales, la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho término empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto de procedimiento. Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte.

Lo previsto en este artículo no es aplicable en los procedimientos penales”.

Conforme a la transcripción anterior, la instancia se extingue y, consecuentemente, se consuma la perención, declarable por la Corte, sin más trámites y de oficio o a instancia de parte, cuando una causa haya estado paralizada por más de un año, entendiéndose por tal la inactividad o falta de actuación, tiempo que empieza a contarse desde “el último acto de procedimiento”, esto es, que obsta a la consumación de la perención la realización o ejecución de algún acto del procedimiento, y en esto se halla el quid del asunto. ¿Qué debe entenderse por “acto de procedimiento” que impida consumir la perención? La doctrina y la jurisprudencia le han dado un sentido y alcance exacto y preciso: acto de esa naturaleza es aquel que sirve para iniciar, sustanciar y decidir la causa, sea efectuado por las partes o por el Tribunal, y si emana de los interesados para que tenga la característica de tal, debe revelar su propósito de impulsarla, de activarla, por manera que no todo lo que conste o aparezca en el expediente debe tenerse siempre por “acto de procedimiento” capaz de detener el curso de la perención, pues requiérese que lo sea de vitalización, de real impulso, de utilidad y efecto positivo, es decir, inequívoca demostración de que se propone con él desvanecer la perención, o abandono de la instancia y, por lo contrario, continuar el procedimiento hasta ese momento en suspenso e inerte; el acto de procedimiento es, pues, aquel que pone fin a la inacción, que pone en marcha la causa, que la activa o reactiva, que la saca del estado inerte o de inercia en que se encontraba, y significa que, con lo ejecutado, es impulsado, sigue su curso normal y cesa la detención; por eso, no es que se trate de una causa paralizada en sentido estricto, sino de una causa en la cual durante más de un año no ha habido acto procesal de sentido utilitario y eficaz.

Establecido lo anterior, en cuanto al caso de autos, se observa:

Interpuesto el recurso, la Sala, aún vigente la Ley de la antigua Corte Federal y pese a aplicar su artículo 25, ordenó notificar al Procurador General de la República conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica que rige las funciones de la Procuraduría y no conforme al artículo 37 de la Ley de la otrora Corte Federal (“Al iniciarse el procedimiento cuando no hubiese sido a instancia del Procurador de la Nación, se le notificará a éste”, decía).

Fuese aplicable el artículo 38 de la Ley de la Procuraduría o el 27 de la Ley de la Corte Federal (éste preveía que el asunto podía iniciarse a instancia del Procurador porque dicho funcionario tenía las atribuciones que, a partir de la Constitución de 1961, se atribuyeron a un nuevo funcionario denominado Fiscal General de la República y por eso la posibilidad de accionar la nulidad de un acto, le corresponde ahora y así está expresamente previsto en el artículo 121 de la Ley de la Corte) se trataba —al igual que como lo señala el artículo 125 de la Ley de la Corte Suprema— de una simple notificación, aun cuando esta norma advierte que se hará en el Procurador “caso de que la intervención de éste en el procedimiento fuere requerida teniendo en cuenta la naturaleza del acto”.

Ahora bien, en el caso se trató de una notificación sin que se le emplazara al Procurador para que concurriera a contestar o hacer valer los derechos de la República

y sin considerar que ésta fuese parte “demandada” en el recurso incoado, pues aun cuando se mencionó el artículo 38 de la Ley de la Procuraduría, el Juzgado de Sustanciación de la Sala no precisó que se trataba de un juicio contra la República, de modo que, simplemente, fue una notificación; y aun cuando pudiese tenerse como un “requerimiento” para que interviniera, corresponde —para dilucidar el problema de la perención— examinar la índole de la comunicación que enviara el Procurador, que la Sala dio por recibida y ordenó agregar a los autos y, al respecto, es de preguntarse: ¿Constituyó todo eso acto de procedimiento con la virtud de impedir la perención que había comenzado a correr el 20 de junio de 1977? La respuesta es negativa; en efecto: ni la Ley de la entonces Corte Federal, ni la vigente que organiza la actual Corte Suprema de Justicia aclaran el sentido y mérito de esa notificación, y apenas la vigente alude a que la intervención del Procurador puede ser requerida cuando estén en juego los intereses patrimoniales, pero sin que por ello —se reitera— pueda considerarse como una demanda contra la República que amerite de citación y contestación a celebrarse en oportunidad que, al efecto, se fije y que sea materia de una orden de emplazamiento.

La notificación que se manda practicar constituye ciertamente acto de procedimiento, pues tiende a agotar una etapa del proceso, necesario para que pueda seguir adelante. Mas la ley nada en concreto estatuye acerca de la intervención de ese alto funcionario, limitándose a prever su notificación, sin emplazamiento, sin orden de comparecencia y sin definición de actos precisos a cumplir y, lo que es más importante, sin exigir —en estos asuntos— la presencia de dicho funcionario ni la realización por él de alguna actuación que fuese previa e indispensable para que, una vez efectuada, el proceso pueda avanzar y surja un nuevo estado de la causa. Ante ese silencio, esto es, como la ley —ni la que regía la antigua Corte Federal ni la que rige a la actual Corte Suprema— nada decía sobre algún acto de procedimiento cumplible por el Procurador y el Fiscal o por uno de ellos, suelen dirigir a la Corte una comunicación escrita —un oficio— en la cual cada uno, separadamente, da su parecer u opinión sobre la procedencia o no del recurso intentado, lo que pueden hacer en cualquier momento del juicio, antes de la sentencia, sin que la ley les fije plazo o término para ello; y es evidente que ese “oficio” que envían es de carácter ilustrativo o informativo pues, por lo que respecta a la Procuraduría, el artículo 4º que rige sus funciones se limita a prever que le corresponde “dictaminar en los recursos intentados contra los actos del Poder Ejecutivo Nacional, ante los órganos de la jurisdicción constitucional”, pero sin indicar término y como “dictamen” que viene a ser simple parecer y, además, no puede significar que se haga “parte” en el proceso, porque el “dictaminar” no es función propia de las partes, y sin que la omisión impida que la causa marche y siga su curso normal. Por tanto, no siendo un dictamen necesario e indispensable para que, después de conocido, sea cuando se dicte sentencia, no constituye, dentro del sentido estricto de lo que se entiende por tal, un verdadero “acto de procedimiento”, esto es, capaz de impulsar, de activar y de poner en movimiento el proceso, al punto de que puede tramitarse y concluir con o sin esa comunicación, de manera que la ley no establece como requisito para la validez del juicio la existencia de tales pareceres, y es así como —en el caso de autos— el Procurador fue notificado en abril de 1975 y en abril de 1978 —tres años después— se recibe en la Sala un oficio de él dictaminando, exponiendo su parecer y criterio: que se declare sin lugar el recurso. Por eso, bien es cierto —como alega la recurrente— que la naturaleza de la acción (que se deje sin efecto una multa) exigía la intervención en el expediente del Procurador, pero no es cierto —como pretende— que ese oficio fue para darse por notificado y hacerse parte, pues se limitó a emitir el dictamen que señala el artículo 4º de la Ley de la Procuraduría; y esa intervención requerida se cumple con la simple notificación. sin que —se reitera— deba esperarse la respuesta para que el juicio pueda cursar válida-

mente. Desde luego, el Procurador —o sus sustitutos— pueden actuar o intervenir directamente: señalando excepciones, promoviendo pruebas, asistiendo a la evacuación, haciendo concretas peticiones, etc., pero es claro que todo ello serán actos cumplidos en el expediente, actuaciones ante la Corte o Sala, pero sin que la República —que él representa— sea estrictamente “parte” en el proceso contencioso-administrativo de anulación, y cuando, como ocurrió, simplemente emitió el dictamen, dio su opinión o parecer y lo hizo a través de un oficio, de una comunicación, pero sin que se produjera actuación directa en el expediente mismo, tal comunicación —por su índole, alcance y fines— no puede tenerse como “acto de procedimiento” obstante a la perención, porque no fue acto de verdadero impulso, acto necesario para activar la causa, sino acto informativo, ilustrativo y no necesario para la secuela procesal; y, por supuesto, cuando la Sala se limitó a dar por recibido el oficio, tampoco cumplió en rigor de verdad un acto de procedimiento de eficacia activadora, por todo lo cual fuerza es concluir que ese oficio y el auto correspondiente dictado el 12 de abril de 1978 (“Por recibido el oficio N° 3295 de fecha 10 del mes en curso del Procurador General de la República. Agréguese al respectivo expediente”) no son actos que tengan la trascendencia para impedir la consumación de la perención; muy distinta habría sido una actuación directa —en el expediente— del Procurador o algún sustituto suyo formulando peticiones o planteamientos que tuviesen por fin impulsar el asunto y hacer que cesara el estatismo en que se encontraba. Así se declara.

#### G. Recurso de hecho

**CPCA**

**9-1-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: Varios vs. ENELVEN.**

**Los recursos de hecho deben presentarse ante el Tribunal ad quem y no ante otro Tribunal diferente.**

Según lo determina el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los recursos de hecho que procedan ante la Corte, se deberán interponer de acuerdo a los términos y en los casos establecidos en los Códigos y leyes nacionales. Norma ésta que es aplicable a los procedimientos que se lleven ante esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en la parte final del encabezamiento del artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el penúltimo aparte del artículo 185 *eiusdem*, ya que tratándose de un recurso de hecho que se pretende sea conocido por esta Corte como Tribunal de Alzada que es del Tribunal que negó la apelación, a tal recurso le son aplicables las normas contenidas en el Capítulo I del Título V de la citada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por tratarse de una disposición general que se aplica a los procedimientos que siguen los Tribunales Contencioso-Administrativos.

Ahora bien, según las normas del Código de Procedimiento Civil, en concreto del artículo 181, se establece que al ser negada una apelación, la parte podrá acudir de hecho, dentro de cinco días y el término de distancia, al Tribunal Superior, pidiendo que se mande oír la apelación. Tal norma es de aplicación supletoria en los juicios contencioso-administrativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 88 *eiusdem*. Por otra parte, es verdad que el artículo 85 de la citada Ley permite que los tribunales ordinarios puedan recibir algunas actuaciones dirigidas a la Corte Suprema de Justicia

y a esta Corte, pero, según el propio texto de este artículo, se trata de demandas, ya que su encabezamiento contempla tal beneficio sólo para los demandantes no residentes en el Area Metropolitana de Caracas y, además, se refiere a demandas y solicitudes, lo cual indica que tal facultad no se extiende a otras actuaciones, como lo serían los recursos de hecho en contra de las negativas de las apelaciones, los cuales por fuerza de los artículos 98 y 88 de la ya citada Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, en concordancia con el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, debe presentarse ante el Tribunal *ad quem* y no ante otro Tribunal diferente, y así se declara.

### 3. *Recurso contencioso-administrativo por abstención*

**CSJ-SPA (59)**

**28-2-85**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**Caso: Eusebio S. Vizcaya vs. Universidad del Zulia.**

**La Corte analiza la naturaleza y alcance del recurso por abstención.**

Como se ha dejado expuesto, el mismo asunto había sido planteado anteriormente ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cuyo Juez Sustanciador decidió no admitir la solicitud, al interpretar que se trataba del recurso previsto por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 42, numeral 23) contra la *abstención* o negativa de los funcionarios *nacionales* a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes; y en base a tal calificación fue admitido por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala.

## I

### *Naturaleza, procedencia y formalidades del recurso por abstención. Competencia de la Sala.*

Se impone, por tanto, y en vista de lo expuesto, un análisis previo del recurso contemplado en la referida norma, dada, además, la novedad que en nuestro ordenamiento jurídico supone la interposición y resolución del mismo, pues a pesar de que ha venido siendo tradicionalmente consagrado en los sucesivos textos legales destinados a regir el funcionamiento de este Supremo Tribunal, no ha tenido la Corte oportunidad de pronunciarse hasta ahora acerca de la naturaleza y alcance de dicho recurso.

Al respecto, la Sala observa:

1. Nuestros autores han venido vinculando la acción en referencia ya sea al silencio administrativo o bien al recurso por abstención previsto —mucho después que en nuestro derecho positivo— por los Tratados creadores de las Comunidades Europeas. Juzga, por lo tanto, conveniente la Corte precisar la naturaleza y alcance del mismo partiendo de ambos supuestos.

La interpretación que nuestra jurisprudencia ha dado al silencio de la Administración en caso de recurso contra ella, aparece consagrada en sentencia de esta misma Sala de fecha 22 de junio de 1982 (“Ford Motor de Venezuela, S.A.”), y se corresponde con la regulación contenida en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, respecto de la cual la Corte concretó: “la disposición contenida en el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra una garantía jurídica que se traduce en un beneficio para los administra-

dós... Esa garantía consiste en permitir el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa". Concluyendo, respecto de la referida disposición legal, que "el silencio *no es en sí mismo un acto*, sino una abstención de pronunciamiento y, por consiguiente, no cabe decir que se convierta en firme por el simple trascurso del plazo de impugnación".

Con diferencias respecto del artículo 35 del Tratado de París (creador de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero), los textos respectivos de los Tratados de Roma (175 de la Comunidad Económica Europea y 148 del que creó la Comunidad Europea de la Energía Atómica) consagran el recurso por abstención ("recours en carence") ante la Corte de Justicia de esas Comunidades, a partir de una *invitación a actuar* —especie de puesta en mora de la Administración remisa—, inacción que necesariamente imprime su carácter y define la naturaleza del recurso judicial que posteriormente se intente. Ello ha permitido a la referida Corte distinguirlo del recurso de anulación, por ilegalidad, contra actos expresos provenientes de los órganos de las Comunidades Económicas, o del mismo y correspondiente recurso de anulación en caso de silencio de éstos, en efecto, de no hacerse tal distinción, el recurso por abstención se convertiría en una ilegítima vía paralela del de nulidad; librada, además, a la discreción del recurrente la respectiva elección entre uno y otro.

Parecidas consideraciones cabe hacer en nuestro ordenamiento positivo acerca de ambas instituciones. En efecto:

El recurso contencioso-administrativo de anulación —a partir de 1961 con rango constitucional (art. 206)— se encuentra entre nosotros provisionalmente regulado legalmente, en principio y de manera general, por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 42, incisos 9º, 10º y otros), la cual a su vez establece, principalmente en sus artículos 112 al 129, los procedimientos para procesarlo.

Diferente tratamiento por lo que a su consagración respecta, recibe en cambio, el recurso por abstención previsto en distinto numeral del mismo artículo 42 y sin procedimiento *ad hoc* para tramitarlo. A los fines de su análisis resulta útil la transcripción de dicho artículo:

"Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:

23. Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas".

Competencia diferida a su vez, de manera concreta, por el artículo 43 a esta Sala Político-Administrativa, y por el 182 *ejusdem* a tribunales superiores regionales en el caso de autoridades estatales o municipales.

De la simple lectura de los correspondientes textos constitucional y legales a que se ha hecho alusión, se desprende que el contencioso-administrativo de anulación versa sobre actos emitidos por administraciones en ejecución de la ley, o se inicia con ocasión del silencio del órgano que debió producirlos; en tanto que el recurso por abstención surge cuando las autoridades se niegan "a *cumplir* determinados actos a que estén obligados por las leyes" (artículos 42, numeral 23, y 182, ordinal 1º, ya citados). Versa el primero, por tanto, sobre actos de las diferentes administraciones o surge con ocasión de la inactividad, en general, de las mismas para producirlos, de tal forma que esos actos preceden al recurso de anulación. El segundo, en cambio, recae sobre la omisión de esas mismas administraciones para crear actos cuyos supuestos de hecho, expresamente, se encuentran regulados por el legislador y que aquéllas se niegan a acatar ("cumplir" es el término empleado por la Ley) al no deducir de esos supuestos de hecho la consecuencia jurídica que el texto legal les impone.

Corresponde, a su vez, al órgano judicial en el primero "anular"... o "declarar la nulidad de los actos..." (citados artículos 206 de la Constitución y 42 de la Ley

Orgánica de la Corte Suprema de Justicia); en tanto que en el segundo le toca “conocer de la abstención o negativa de los funcionarios. . . a *cumplir* determinados *actos* a que estén *obligados* por las *leyes*, cuando sea *procedente*, en *conformidad con ellas*” (subrayados de la Sala).

Se refiere, en suma, el primero a la *omisión* o no de actos —por tanto pre-existentes, aun en el caso de silencio de la administración y cualesquiera que sea la interpretación que se dé a éste—, mientras que el segundo versa sobre la inejecución de actos —entendidos éstos como actuaciones—, es decir, tiene su origen el recurso en conductas omisas, o incumplidas por la Administración, a pesar de que el legislador prevé concreta y específicamente la obligatoriedad de su realización.

Aún más: la regulación de ambas instituciones por normas distintas postula por sí misma, como consecuencia y en cuanto quepa, su distinción y diferente tratamiento doctrinario y jurisprudencial.

En lo que toca especialmente al recurso por abstención, caben las siguientes precisiones:

*Primera:* Los términos de los textos de derecho positivo venezolano ya citados, permiten deducir que en ellos no se regula la abstención frente a la obligación genérica (inconcreta, por tanto, en su formulación general) que tienen los funcionarios de actuar en ejercicio de atribuciones correspondientes al respectivo cargo. Antes bien, debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe, en efecto, respecto del supuesto expresa y especialmente previsto en la norma y, por tanto, si procede o no el respectivo recurso.

Obliga a esta interpretación el texto que (genéricamente) lo consagra cuando se refiere a *determinados* actos (específicos) que los funcionarios estén obligados por las leyes a adoptar cuando el cumplimiento de la obligación sea procedente *en conformidad con esas mismas leyes*; pero no quiere ello decir —a juicio de la Sala— que el recurso por abstención sea sólo procedente cuando la norma legal que fije la obligación, establezca, además, expresamente la posibilidad de recurrir a través de esta modalidad del contencioso, pues tal interpretación haría irracionalmente inútil la consagración de esta vía procesal genérica en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, texto que, además, llega hasta a distribuir la competencia para su conocimiento entre la Sala Político-Administrativa, cuando se trate de la abstención de funcionarios nacionales (artículo 42, numeral 23), y los juzgados superiores respectivos, si aquella proviniera de autoridades estatales o municipales de sus jurisdicciones (art. 182, ordinal 1º).

*Segunda:* El objeto del recurso por abstención no es, como se ha dejado expuesto, ni un acto administrativo, ni la indebida ausencia, por vía general, de éste, ni una ilícita actuación material de la Administración, sino “la abstención o negativa” del funcionario público a actuar, es decir, a *cumplir* determinado acto —en el sentido de actuación— del cual el supuesto de hecho se encuentra previsto en una ley específica, pero ante cuya ocurrencia real y concreta la autoridad administrativa se abstuvo de extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal le impone. El objeto de este recurso es, pues, una conducta omisa del funcionario.

*Tercera:* De la propia norma o de la solicitud administrativa presentada por el beneficiario del recurso, e inatendida, debe surgir la evidencia de una actitud omisa por parte de la Administración, en el sentido de mostrarse ella remisa a emitir el acto o a realizar la actuación material cuya obligación se encuentre específicamente contenida en una norma concreta. La abstención de actuar se convierte de esta manera en materia impugnabile, abstención que, si se cubriere, emitiendo el acto previsto en la norma, impediría el ejercicio de este recurso; lo que, a su vez, podría abrir otro —el de anulación— si algún interesado, y no necesariamente el destinatario del acto, se

considerare afectado por éste y, por supuesto, lo sindicare previamente de ilegal, es decir de producido en disconformidad con la norma concreta o con otra aplicable al caso. He aquí como la previsión de la obligación concreta y específica de actuar podría estar en la base de recursos distintos: el de abstención, en caso de incumplimiento del mandato; o el de nulidad del acto emitido o de la actuación realizada por la Administración, al considerarlos el recurrente desajustadas de ese mandato legal específico. Por tanto, aun cuando ambos estuvieren sometidos a un mismo procedimiento para tramitarios, serían distintos su origen, su enunciación legal y, por supuesto, sus efectos.

*Cuarta:* Respecto de éstos, el primero de dichos recursos conduciría a la nulidad de un acto ilegal a lo cual, finalmente, también lleva el silencio administrativo en un recurso administrativo o contencioso; en tanto que el segundo desembocaría en un pronunciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la obligatoriedad para la administración de producir un determinado acto o de realizar una actuación concreta en vista de un imperativo legal expreso y específico que, según demuestra el recurrente, ella se niega a cumplir.

Esta última precisión pone en evidencia la utilidad del recurso, su operatividad y conveniencia, cuando se lo consagra específicamente en una ley. En ese sentido constituye un paso más, respecto del de anulación, en cuanto tiene que ver con el proceso de reducir la arbitrariedad administrativa; abriéndose con él, por otra parte, nuevo campo al legislador si desee garantizar en forma especial un derecho individual íntimamente conectado con el interés colectivo.

Con vista de lo expuesto, al analizar el caso de autos a la luz de los principios señalados, encuentra la Corte:

Un recurso por abstención podría derivarse de las prescripciones del artículo 113 de la Ley de Universidades, cuyo contenido es el siguiente:

“El miembro del personal docente y de investigación que sea destituido de su cargo arbitrariamente, tendrá derecho a su reincorporación con reconocimiento del tiempo que hubiere permanecido retirado, como tiempo de servicio.

Esta reclamación deberá intentarse dentro de los doce meses siguientes, salvo que circunstancias especiales debidamente comprobadas se lo hayan impedido”.

En efecto, dados los términos del análisis que la Sala prolijamente realiza en el caso de autos por la novedad que esta vía de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa implica en Venezuela, encuentra la Corte que la formulación del texto transcrito se corresponde con cuanto previamente se ha dejado sentado.

La norma postula una obligación para la universidad, así como el correspondiente derecho para el administrado —miembro de su personal docente o de investigación, injustamente afectado por una destitución arbitraria— de ser reincorporado a la institución, si él lo solicitare (segundo párrafo del 113), dentro del lapso de doce meses, plazo de carácter preclusivo, salvo que circunstancias especiales, vale decir extraordinarias, le hubieren impedido ejercer el derecho que le asiste.

La frase final del párrafo segundo del artículo últimamente transcrito, revela el origen de éste: su texto apareció por vez primera en el Decreto N° 458 de 5 de diciembre de 1958, elaborado por el gobierno democrático de facto inmediatamente posterior a la dictadura, y fue reformado por Ley de 8 de septiembre de 1970, habiendo quedado, sin embargo, intacta la redacción del artículo en comento. Se entiende así, conforme a ese origen, que la norma estuviera —como en efecto lo estuvo— especialmente dirigida a la aberrante situación en que fueron colocados profesores arbitrariamente separados de la universidad venezolana a través de medidas de hecho provenientes de los gobiernos de facto precedentes, que habían conculcado derechos fundamentales —el de recurrir adecuadamente en vía judicial y, sobre todo, administrativa, entre ellos—,

en cuyo caso un lapso preclusivo absoluto, como debió ser, pero que no tomara en cuenta la brecha que en el Estado de Derecho abre ese o parecido régimen, hubiere resultado injusto. En tal sentido la norma responde a pareja preocupación que la contenida en el artículo 250 de la posterior Constitución de 1961, vigente; pero permaneció no obstante en el texto reformativo posterior, elaborado por las Cámaras, que hoy rige a las universidades y debe, por tanto, ser interpretado con arreglo a las nuevas realidades del Estado venezolano.

Situado ese mismo artículo dentro de un nuevo contexto de ininterrumpido régimen democrático, queda de su espíritu vigente el que opera si la Administración que ha producido un hecho burdo, la injusta desincorporación de un profesor universitario, no lo corrige pese a la solicitud del particular formulada en lapso útil; en cuyo caso puede resultar abierta para el afectado la vía contencioso-administrativa, a través de recurso por abstención intentado contra la actuación administrativa omisa. Surge así la posibilidad del recurso cuando la Administración, previamente invitada a actuar, no produce el acto de reincorporación.

Por lo demás, el plazo se encuentra establecido no para que la Universidad actúe, sino para que el interesado formule la correspondiente solicitud de reincorporación que, de ser satisfecha, deja aún al solicitante, o a un interesado legítimo, la posibilidad de intentar recurso de anulación si consideraren que el acto emitido se encuentra viciado de ilegalidad; pero que, en caso de que no se diere respuesta alguna al impulso procedimental administrativo del solicitante, abre a éste también la posibilidad de intentar en vía contenciosa un recurso por abstención como el de autos.

Observa la Corte, en efecto:

Aparte del recurso por abstención genéricamente contemplado en las citadas normas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagra el artículo 113 de la Ley de Universidades un derecho para el miembro del personal docente y de investigación arbitrariamente destituido a ser reincorporado, con reconocimiento (como si fuere de servicio) del tiempo que hubiere permanecido retirado injustamente de la institución respectiva. Ese derecho entraña la respectiva obligación para la Universidad de reincorporarlo, previa solicitud del interesado interpuesta en tiempo útil, no prescriptible mientras estuviere imposibilitado de formularla. Se cumple así la primera exigencia del recurso por abstención: dado el supuesto de hecho previsto en la norma (separación arbitraria de la universidad y solicitud formulada en tiempo útil) la Institución queda obligada a reincorporar al afectado. De incumplir la Administración el mandato concreto del legislador, queda abierta al solicitante ahora la vía contenciosa a través del recurso por abstención previsto en el numeral 23 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, correspondiendo el conocimiento del mismo a la Sala Político-Administrativa en virtud de lo dispuesto por el artículo 43 *ejusdem*.

Si, por el contrario, la universidad respondiere al solicitante accediendo o no a su pedimento y éste considerare que la decisión no se ajusta a derecho, queda abierta al interesado la vía del recurso de anulación para impugnar el acto, y correspondería entonces a la jurisdicción contencioso-administrativa anular o dejar definitivamente firme el acto recurrido. Situación esta última bien distinta de la primera, en la cual el efecto del recurso por abstención en vía contenciosa sería el de declarar procedente o no —en términos de mandato para la Administración— la incorporación del afectado; y diferente también del silencio administrativo a que se refiere el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuyo solo efecto sería asimismo el de abrir al impugnante la posibilidad del recurso de anulación, y que tampoco podría producirse en el caso de autos donde no habría acto alguno que anular o confirmar.

Como puede observarse, se cumple, además, en el caso de autos otra de las condiciones del recurso por abstención: se impugna una conducta omisa y no un acto expreso

ni tácito; y también el efecto del recurso sería el mandato de reincorporación dirigido al ente remiso, si los supuestos de hecho contemplados en la norma se dieran.

2. Asimismo, y como se ha dejado expuesto, la competencia de la Corte (artículos 42, numeral 23, y 43 de la Ley respectiva) le viene dada a ésta, por tratarse de una conducta omisa de un órgano de la Administración nacional; en tanto que si el asunto versare sobre un acto administrativo emanado de la misma institución, le correspondería a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo —en los términos de los artículos 185 (ordinal 3º) y 42 (9º, 10, 11 y 12) de la misma Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— conocer del recurso de nulidad contra dicho acto dirigido.

Unico juez de su propia competencia, la Corte considera que, en efecto, la tiene para conocer del presente recurso, tal como, a su vez, lo estimara la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y lo decidiera también el Juzgado de Sustanciación de esta Sala en el auto de admisión de 12 de agosto de 1982, no impugnado por ninguno de los interesados.

3. Al no establecer el texto respectivo por vía específica —ni la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por vía general— el procedimiento para interponer el susodicho recurso, la Corte, conforme a las disposiciones del artículo 102 de su Ley Orgánica, considera como el más conveniente para tramitarlo, tal como lo decidiera el Juzgado de Sustanciación de la Sala, el destinado en dicha Ley a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, adaptado desde luego, a las ya descritas peculiaridades del recurso por abstención, entre ellas la de los efectos del mismo. Así lo declara igualmente la Corte, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 102 *ejusdem*.

4. Repartida como se encuentra la competencia para el nombramiento e incorporación —y se entiende también la reincorporación— de un miembro del personal docente y de investigación a su respectiva universidad entre los correspondientes Director de Escuela o Decano, los Consejos de Escuela y de Facultad, el Consejo Universitario y el Rector (artículos: 73; 71, numeral 3; 62, numeral 9; 67, numeral 7; 84; y 36, numeral 4; todos de la Ley de Universidades), cumplió el impugnante el mandato legal de solicitar su reincorporación ante las instancias respectivas, incluida la del Rector, y así lo hizo constar en autos, habiéndose atendido el interesado a lo dispuesto por el Consejo de Apelaciones de la Universidad del Zulia, organismo que, mediante oficio CONAPEL-33-81 de 1º de junio de 1981, comunicó al Decano de la Facultad de Ciencias Veterinarias, en respuesta a la solicitud de aclaratoria de éste: "1) El profesor Vizcaya P. actualmente no se encuentra *removido* de su cargo. 2) Corresponde al Consejo Universitario decidir la solicitud de "reincorporación" de los miembros del Personal Docente".

Entre las innumerables gestiones cuya realización acreditó él en autos se encuentra la instancia que finalmente dirigiera al Consejo Universitario de la Universidad del Zulia el 17 de febrero de 1982, interpuesta en el tiempo hábil previsto en el artículo 113 de la Ley de Universidades.

4. *Recursos contencioso-administrativos especiales*A. *Contencioso-tributario*a. *Admisibilidad (apelación)*

CSJ-SPA (57)

28-3-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**Caso: Bachy y Asociados, S. A. vs. Contraloría General de la República.****Es admisible la apelación que se interpone contra la decisión en virtud de la cual se admite el recurso contencioso-tributario.**

Vistas las razones dadas por el Tribunal de la causa para considerar que la apelación prevista en el aparte único del artículo 181 del Código Orgánico Tributario es para cuando se declare inadmisibile el recurso contencioso tributario ejercido, la Sala, para resolver el punto, observa:

El recurso que organiza el mencionado Código es sustitutivo del antiguo contencioso fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta, recurso éste que tocaba admitir o no al propio órgano administrativo, y el artículo 135 de esa Ley sólo se contempla un recurso de hecho por ante el Tribunal cuando fuese negado.

Por virtud del Código la admisibilidad compete ahora al propio Tribunal en los términos del artículo 181, norma que le ordena expresamente admitirlo o declararlo inadmisibile mediante decisión motivada, y el uso, por el legislador, del signo ortográfico "coma" ", " después de la palabra inadmisibile significa, sin duda, que la decisión motivada conviene tanto a la admisión como a la inadmisión; en efecto, si hubiese deseado estatuir la motivación sólo para el caso de inadmisión, el signo estuviese ubicado después de la palabra "admitirá" y no donde se puso, de manera que la frase sería "admitirá, o lo declarará inadmisibile mediante decisión motivada" y entonces tendría un sentido muy distinto al que tiene, pues la motivación, así puntuada, convendría exclusivamente a la providencia de inadmisión. Por tanto, estima la Corte que, por la puntuación (acción y efecto de puntuar que es poner en la escritura los signos ortográficos para distinguir el valor prosódico de las palabras y el sentido de las oraciones y de cada uno de sus miembros), el sentido y alcance de la norma es que la motivación debe hacerse tanto cuando se admite como cuando se inadmite, y debiendo ser —en todos los casos— un pronunciamiento motivado, es obvio que no puede tenerse como auto de mero trámite o de mera sustanciación.

Por la otra parte, la norma sobre apelabilidad constituye párrafo aparte y, de consiguiente, se refiere, en general, a la providencia sea cual fuere su contenido, nótese cuán distinta es la previsión de la Ley Orgánica de la Corte en materia de admisión de recursos y demandas; en efecto, es muy clara en cuanto a exigir motivación para la inadmisión y a la apelabilidad sólo cuando así ocurra (artículos 84, 105, 115 y 124), lo cual permite inferir que la idea y propósito del legislador en materia del recurso contencioso tributario fue otra: que se motivara tanto la admisión como la inadmisión y que contra una u otra determinación fuese admisible la apelación, de manera que la admisión —en los juicios ante la Corte— es un auto de mera sustanciación o simple trámite, y tan es así que tratándose de acciones ordinarias (contra la República, Institutos Autónomos y Empresas del Estado), las excepciones o defensas que obstan a la admisión deben oponerse en la contestación y decidirse conforme a las normas

del Código de Procedimiento Civil, y en las acciones y recursos de nulidad también pueden hacerse valer pero a decidirse en la definitiva (artículo 130) en cambio, en el recurso contencioso tributario nada se prevé acerca de excepciones y, después de admitido, viene el lapso probatorio, por lo cual la apelabilidad contra ese auto está justificada ya que ella tiende a que se revise, *in limine litis* (a falta de norma expresa reguladora sobre excepción), la admisión.

En fin, por cuanto en el antiguo contencioso fiscal sólo se preveía recurso de hecho cuando era negado por la Administración, por el signo de puntuación puesto en el lugar que tiene, el sentido y alcance de la actual norma es que la motivación rija tanto para cuando se admite como para cuando se niegue y, por ende, no es en el primer caso un auto de mero trámite; además, la circunstancia de que la apelabilidad está precedida de la frase "Esta decisión" y que sea un aparte de la disposición, sin que se tenga la misma aclaración que consagra el artículo 84 de la Ley de la Corte, indica que la apelable es la decisión —sea cual fuere su contenido y alcance— porque donde no distingue el legislador tampoco puede distinguir el intérprete o encargado de aplicar la ley; el Código —tal cual la Ley de la Corte— muy bien pudo aclarar cuando era apelable el auto, pero la no discusión conduce a que resulte admisible en todo caso. Así se declara.

Por último, si alguna duda quedase, la despeja una circunstancia muy peculiar de este recurso: es el único para cuya admisión o no deben estar previamente a derecho los interesados, lo cual da una clara idea de que la administración —contraria al recurrente— es notificada de la interposición y ¿para qué? Desde luego, para que esté alerta a la posible admisión y ejerza —si estima que era inadmisibile— la correspondiente apelación; pues antes —en el contencioso fiscal— era ella misma quien tenía la facultad de negarlo, nótese que para ninguna acción o demanda ni recurso de otra naturaleza hay que poner, antes de admitir, a derecho al contendor o contradictor del recurrente o accionante, por manera que la especial previsión del legislador es un jalón más que apoya la apelabilidad del auto que admite el recurso.

Concluye la Sala por reiterar que es admisible la apelación que se interponga contra la decisión en virtud de la cual se admita el recurso contencioso tributario, en cuya virtud el recurso de hecho ejercido en el caso es procedente y debe prosperar, siendo audible —como lo estatuye el artículo 181 en ambos efectos, y por cuanto se requiere el expediente original para decidir, la Sala dispondrá lo conducente conforme a lo pautado en el artículo 98 de su Ley Orgánica.

b. *Recurso de hecho*

CSJ-SPA (31)

11-2-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**Caso: Petróleos de Venezuela, C. A. (Impuesto sobre la Renta).**

**Para que proceda el recurso de hecho en el procedimiento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, el recurrente debe dar los motivos que en su concepto lo hacen admisible, no pudiendo limitarse al simple anuncio del recurso.**

Es evidente que el recurso de hecho a que se contrae el parágrafo único del artículo 136 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el 181 del Código de Procedi-

miento Civil, no puede consistir en un simple o mero escrito en el cual se lo anuncie, se mencione el auto recurrido y se relacionen los recaudos acompañados, pues es menester que el recurrente indique por qué recurre, que exponga las razones o fundamentos para recurrir, esto es, por qué la decisión sería a su juicio apelable. El recurso de hecho en el procedimiento de la Ley de Impuesto sobre la Renta tenía por objeto pedir que se mandara a oír la apelación negada; y con ese fin el recurrente debe dar sus razones, expresar sus alegatos para justificar el recurso, porque la Corte no puede, sin tener a la vista alegato alguno, asumir el examen de un recurso de hecho y, de oficio, dar las razones que justificarían o no la admisión de la apelación. El recurso de hecho impugna el pronunciamiento del Tribunal inferior en materia de apelación interpuesta (cuando es negada) y, por ello, el recurrente está obligado a dar las razones o motivos que, en su concepto, la harían admisible, pero no puede —como se hizo en el caso de autos— limitarse escuetamente a presentar escrito mediante el cual “anuncia recurso de hecho”, sin precisar lo que se pide y quiere y sus razones, pues cuando el Juez *a quo* niega una apelación, la ley concede al interesado el recurso de hecho para pedir al superior que la mande a oír y, desde luego, apoyar su pedimento o pretensión, en las razones, de hecho o derecho, que juzgue convenientes; pero no puede —como ha sucedido— presentar escrito de “anuncio”, identificar la recurrida y acompañar la copia, pues contra la determinación del Juez *a quo* deben hacerse valer e invocar los motivos que harían procedente al recurso interpuesto, nada de lo cual fue cumplido y, en su virtud, la Sala considera que el recurso “anunciado” es improcedente de plano y no puede prosperar.

#### B. Contencioso-inquilinario

**CPCA**

**17-1-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Los tribunales contencioso-administrativos competentes pueden suspender la ejecución de los actos administrativos que dicten los organismos de inquilinato.**

Dispone el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres de 1960 textualmente lo siguiente:

“De toda decisión emanada de los organismos encargados de la regulación se oirá apelación. Los recursos deberán interponerse por ante el respectivo organismo de cuya decisión se recurra dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión respectiva. Hasta tanto dicha apelación sea decidida quedará vigente la regulación efectuada por el organismo competente y estará sujeto a repetición todo cuanto se cobre en exceso de dicha cantidad”.

Ahora bien, ¿significa el texto anterior que en los procedimientos judiciales de inquilinato que se lleven por ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, ya sean especiales, como el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y los Juzgados de Distrito, o en su lugar, por ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo o los Juzgados Superiores Civiles y Mercantiles con competencia en lo Contencioso-Administrativo, como Tribunales de Alzada que son de aquellos Tribunales, no puede hacerse uso de medida precautelativa a que se contrae el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de suspender los efectos de los actos administrativos de carácter particular que sean recurridos judicialmente en nulidad por ante dichos órga-

nos judiciales? A este respecto, esta Corte observa que la norma en cuestión, o sea, el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres es anterior a la vigencia del artículo 136 últimamente señalado, lo cual sería suficiente para sostener que este artículo constituye una modificación del texto anterior, en virtud de que se trata de una norma legislativa posterior, que en razón del mecanismo abrogatorio contemplado en el artículo 177 de la Constitución, significó una reforma del artículo precedente, que permitiría, en consecuencia, que las decisiones emanadas de los organismos encargados de la regulación de alquileres puedan también ser suspendidas judicialmente si se dan los extremos que exige el citado artículo 136 de la Ley de la Corte Suprema de Justicia para que proceda tal suspensión.

Pero por otra parte, y desde otro orden de ideas, la suspensión de los efectos de los actos particulares a que se contrae el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como lo ha sostenido reiteradamente esta Corte, constituye una derogación excepcional del principio general de la ejecutoriedad de los actos administrativos, que siempre existió como principio general en el Derecho Administrativo patrio, y que después de la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, alcanzó en su artículo 8º, un rango legal. Como general tal principio de la ejecutoriedad, es aplicable a todo acto administrativo y, entre ellos, está a los emanados de los organismos competentes en materia de inquilinato, dado que a estos actos también les es aplicable la definición que de aquellos actos se contiene en el artículo 7º de la mencionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en los siguientes términos:

“Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública”.

De forma que el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres no es otra cosa que la ratificación del principio de la ejecución inmediata de los efectos de los actos administrativos y del carácter no suspensivo de los recursos judiciales intentados en su contra, que ahora, después de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, su artículo 136 permite derogar excepcionalmente si se dan los extremos que dicho artículo establece. Por tanto, a juicio de esta Corte, no existe en el artículo 15 en cuestión una prohibición para que los Tribunales Contencioso-Administrativos competentes puedan suspender la ejecución de los actos administrativos que dictaren los organismos de inquilinato, y así se declara.

Pero, además de lo anterior, la Corte cree conveniente señalar que en razón de que para la época en que se promulgó la Ley de Regulación de Alquileres, aun las categorías propias del Derecho Administrativo y del Contencioso-Administrativo no habían alcanzado el grado de evolución dentro del cual se distinguía legalmente la naturaleza y los efectos de los recursos administrativos y de los recursos contencioso-administrativos, razón por la cual al mecanismo de impugnación para ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y para ante los Juzgados de Distritos, de los actos emanados de los organismos administrativos de inquilinato, se le denominó en dicha Ley apelación, siendo que en verdad es una verdadera acción de nulidad, calificada por la doctrina como recursos contencioso-administrativos de anulación, que se ejerce ante verdaderos Tribunales mediante una instancia judicial, y no a través de una simple apelación o recurso jerárquico ante un superior. Por tanto, la razón histórica de que el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres aclarara que la regulación apelada sin embargo quedaría vigente hasta tanto la apelación fuera resuelta, fue la de que se interpretó que se trataba de una simple apelación y no de una acción judicial de nulidad. En efecto, siendo un recurso de anulación intentado en contra de un acto administrativo no había necesidad de aclarar que su interposición no tenía efectos suspen-

vos sobre la regulación, como si se tratara de una verdadera apelación, sino que por el solo hecho de ser un acto administrativo dicho recurso no impedía que la regulación quedara vigente, o se ejecutara. En consecuencia, habiendo nuestro Derecho Administrativo y el Proceso Contencioso-Administrativo, cuyos principios generales están en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estructurado los principios generales de los actos administrativos, y de los recursos en contra de estos actos, y dentro de ellos, los de ejecutividad y de ejecutoriedad, el texto del artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres resulta ahora precisado por el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y sujetos, en consecuencia, a las modificaciones que de dichos principios se contienen en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la posibilidad de suspender los actos administrativos de efectos particulares que hubieren causado estado, cuando son objeto de acciones o recursos de nulidad, y así se declara.

**CPCA**

**17-1-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En el caso de autos las inquilinas argumentan en favor de la suspensión la dificultad de la reparación si el acto recurrido por ante la jurisdicción contencioso-administrativa se ejecuta y se les exige el pago de los nuevos cánones máximos de alquiler, en el supuesto de que tales regulaciones resultaran anuladas judicialmente. A tal efecto sostienen, con base al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la dificultad de la reparación alegando que el aumento experimentado en los cánones de arrendamiento es de un 60% sobre el canon fijado originalmente, lo cual significa un considerable desembolso mensual, que se incrementará considerablemente con el transcurso del tiempo, que hace difícil un resarcimiento efectivo y oportuno.

Al respecto observa la Corte, que la dificultad en la reparación de un daño no sólo puede venir dada por verdaderos obstáculos de cualquier orden, o por la ausencia de un verdadero mecanismo de resarcimiento, sino también por la sola obligación de desembolsar de inmediato importantes cantidades de dinero que, de ser anulado el acto que las imponía, significó en verdad una pérdida para el obligado, máxime cuando su pago es perentorio, como ocurre en los contratos de arrendamiento, hasta el punto que la falta de pago es causal o de desalojo o de resolución del respectivo contrato, según sea el caso. Es cierto, por tanto, que el pago de periódicas cantidades sobre las sumas fijadas originalmente como cánones máximos de arrendamiento, en razón de su apreciable aumento, es por sí mismo un perjuicio económico, cuyo resarcimiento sólo podría lograrse mediante un procedimiento de reintegro, y no, por ejemplo, a través de una compensación obligatoria y *ex-lege* de tales reintegros. En efecto, de acuerdo con el párrafo único del artículo 29 de la Ley de Regulación de Alquileres, la compensación sólo es obligatoria para el arrendador, cuando se trate de sobre-alquileres percibidos, por no haberse hecho la fijación máxima, por ocultación o por cualquier otra causa imputable al arrendador o subarrendador, ya que en este supuesto el solo hecho del sobrepago permite considerar legalmente solvente al inquilino cuando el importe del reintegro sea igual o superior por concepto de alquileres. En otras palabras, que fuera del pago de alquileres en exceso por la falta de regulación, la compensación de pleno derecho no procede en los otros casos, como el previsto en el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres, sino que es necesario alegarla y discutirla oportunamente judicialmente. En consecuencia, en verdad que existe un riesgo cierto de recular el pago en exceso cuando se trata de aumentos que, como en el presente caso,

suponen un pago más de la mitad del alquiler original, para la hipótesis de que la nueva regulación sea anulada.

Ahora bien, según el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Juez Contencioso-Administrativo debe apreciar las circunstancias del caso para acordar la suspensión de los actos recurridos, y así como apreció la Corte que en verdad existe un riesgo en pagar y luego recuperar los aumentos del alquiler en cantidades como las señaladas, para cuando la nueva regulación sea anulada. También es cierto que de ser confirmada la nueva regulación al arrendador le será igualmente difícil lograr el pago de las cantidades no canceladas por encima del alquiler anterior, lo cual no sería tampoco justo y, de acordarse pura y simplemente la suspensión, el daño podría ser cuantioso para el arrendador. Por tanto, en casos como el presente, se impone utilizar la facultad que a tales jueces atribuye el citado artículo 136 de exigir a los interesados una caución suficiente para garantizar los resultados del juicio. En este orden de ideas, la Corte estima necesario condicionar la suspensión solicitada a la previa constitución de una fianza bancaria o de compañía de seguros, por las diferencias entre el canon de arrendamiento mensual que pagaba cada empresa inquilina, y el canon mensual que deben cancelar de acuerdo a la nueva regulación señalada en la Resolución N° 2774 de fecha 12 de agosto de 1983, fianzas éstas que deberán permanecer en vigencia durante todo el transcurso del juicio, si la sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 23 de octubre de 1984 no fuere confirmada; de lo contrario, de ser esta decisión confirmada por esta Corte, y en consecuencia se acuerde la reposición al estado de volver a iniciarse el procedimiento de regulación, cesará la suspensión acordada, por no ser ya necesaria y, por tanto, las fianzas indicadas también cesarán, y así se declara.

### C. *El contencioso de la carrera administrativa*

#### a. *Requisitos del libelo*

**CPCA**

**11-2-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Caso: F. Bastardo vs. INCE.**

Tal como lo resolvió el Tribunal de la Carrera Administrativa en la sentencia apelada, el querellante en su querrela no indicó qué acto impugnaba de nulidad, ni tampoco vicios de ilegalidad alguno. Pero, además, y esto resultaba determinante para que sólo en base a ello el Tribunal *a quo* declarara sin lugar la querrela, el actor no solicitó la declaratoria de nulidad de ningún acto en concreto, sino que se limitó a solicitar la condena de la Administración a que lo reincorporara al cargo que ocupaba en el organismo querrellado y al pago de sus sueldos dejados de percibir. Tal falta en el petitorio de la querrela no podía en ninguna forma ser suplido por el Tribunal de Carrera Administrativa, de modo que por omisión del objeto de la demanda ésta podía ser declarada simplemente sin lugar, sin otras consideraciones, como, sin embargo, lo hizo el Tribunal *a quo*.

Desde otro orden de ideas, esta Corte observa: Que en virtud de la presunción de legalidad que protege la ejecutoriedad de los actos administrativos, a los recurrentes corresponde en juicio, no sólo señalar con precisión los vicios de ilegalidad de que adolecen, sino, además, hacer la contraprueba para destruir tal presunción, salvo que porque se contradigan los motivos del acto, a la Administración, en consecuencia, le

corresponde demostrar su comprobación con el expediente administrativo. En el caso de autos, la querrela adolece de graves defectos en cuanto al requisito de señalar las razones de ilegalidad en que se apoya, como lo exige el artículo 74 de la Ley de Carrera Administrativa, de modo que al no indicar específicamente cuáles eran en verdad los vicios de ilegalidad en que incurrió la Administración, la querrela debía ser declarada irremediabilmente sin lugar, como en efecto lo hizo el Tribunal *a quo*, por carecer de objeto la pretensión procesal.

b. *Admisibilidad*

**CPCA**

**28-2-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Caso: Ramón Galindo vs. Ministerio de Desarrollo Urbano.**

El Tribunal de la Carrera Administrativa, inspirándose en los principios del contencioso-administrativo que exige que el procedimiento se depure desde el comienzo mediante el examen de los requisitos de admisibilidad y no sólo por tal circunstancia, sino por el hecho de exigirle la propia Ley de Carrera Administrativa que verifique el agotamiento de la vía de conciliación, ha constatado siempre la existencia de tales requisitos, en razón de lo cual no hay mayores riesgos en el cumplimiento estricto de la norma que exige la decisión de las excepciones en forma previa a la del fondo, esto es, en la sentencia definitiva. De allí que, en principio, puede considerarse que el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en virtud del cual el sustentador está facultado para decidir las excepciones *in limine litis*, abriendo al efecto una articulación probatoria, puede ser aplicado por el Tribunal de la Carrera Administrativa cuando se trata de una excepción dilatoria, ya que la consecuencia de su declaración con lugar al dictarse la sentencia definitiva violaría el principio de economía procesal que indudablemente estuvo en la mente del legislador cuando delineó el procedimiento contencioso de la carrera en forma breve y sumaria. En tal sentido se reconfirma la doctrina asentada al efecto por esta Corte. Ahora bien, el uso de las facultades discrecionales por parte del juez son justamente, por tener tal carácter, optativas del mismo, en razón de lo cual no puede existir vicio alguno en los casos en los cuales el titular de dicha potestad no haga uso de ella, por cuanto le han sido acordadas con el carácter señalado para que, por sí mismo, determine la oportunidad y conveniencia de aplicarla. Por todo lo anterior carece de fundamento la impugnación del apelante de que el fallo estuvo viciado por no haber procedido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

**CPCA**

**21-1-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Caso: Sr. Francisco Delgado H. vs. I. A. Aeropuerto Internacional de Maiquetía.**

Observa la Corte que el escrito contentivo de la querrela fue presentado ante el Tribunal de la Carrera Administrativa el 25 de mayo de 1983, esto es, un día antes de vencerse el lapso de caducidad a que se contrae el artículo 82 de la Ley de Carrera

Administrativa, en cuya virtud el recurso fue ejercido en tiempo oportuno. Señala la Corte que la fecha de admisión del recurso carece de relevancia para el cómputo del lapso de seis (6) meses, pues lo que importa es determinar la fecha de consignación o pretensión del querellante, lo cual puede hacerse bien, ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, bien ante cualquier tribunal de la jurisdicción ordinaria para su remisión a aquél, sin que sea posible pensar que la extinción o no del derecho que el funcionario defiende quede sometida a la emisión por el Tribunal del respectivo auto de admisión de la querrela.

## VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Juicio expropiatorio: Admisión (apelabilidad)

CSJ-SPA (73)

7-3-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**En el procedimiento expropiatorio no procede apelación contra el auto de admisión de la demanda de expropiación.**

Vistos dicho escrito y las copias añadidas, siendo oportunidad de decidir, se observa:

1. Lo primero que debe averiguarse es si contra el auto apelado que admitió la demanda cabe apelación. En la jurisprudencia de los tribunales ordinarios se mantuvo casi como un dogma la inapelabilidad del auto de admisión, sustentado en el criterio de la ausencia de contenido interlocutorio de tales actuaciones, limitados a la simple formalidad de admitir la demanda utilizando la inocua fórmula "cuanto ha lugar en derecho", a extremos de admitirse en alguna decisión que el auto de emplazamiento seguido a la recepción de la demanda, sobrentendía su admisión aun faltando auto expreso.

Innovaciones legislativas, de las cuales es ejemplo próximo y resaltante la expresada en el artículo 84 de la Ley Orgánica de esta Suprema Corte, que autoriza la inadmisión de la demanda en los casos allí señalados, y en menor grado en la Ley Agraria, al ordenar que no se admita la demanda si no es acompañada de determinadas probanzas o elementos, en cuyo caso este alto tribunal juzgó necesaria la procedencia de la revocatoria del auto que no se atuvo a la norma expresa de dicha ley.

Trasladadas estas consideraciones al problema actual vale advertir que la simple admisión de la solicitud de la expropiación, más la solicitud al Registrador de ciertos datos relacionados con la propiedad del inmueble no comprometen ningún interés particular y como simples fórmulas de rutina que son, ninguna apelación puede ser oída contra el auto de admisión. Si el solo hecho de la admisión pudiera eventualmente constituir un daño futuro para el expropiado la misma ley especial le ofrece oportunidades para remediarlo o evitarlo.

Determinadas medidas como la ocupación previa cuando se la solicita por razones de urgencia en la ejecución de la obra, están subordinadas, precisamente para evitar perjuicio al expropiado, al cumplimiento de ciertas formalidades protectoras de sus intereses.

Las denuncias formuladas por la expropiada en el escrito antes comentado, más que expresivas o constitutivas de algún gravamen, actual o eventual, son simples críticas, por demás infundadas, contra las providencias ordenadas, que se han conformado a lo que dispone la ley. Ninguna de esas denuncias tiene asidero legal, y para compro-

barlo, basta observar: El emplazamiento del demandado, indispensable en el juicio ordinario para que se produzca la contestación de la demanda se verifica en ese juicio especial por medio de carteles; a la publicación de éstos precede necesariamente la información del Registrador competente; la ley no exige que la urgencia para la obtención de la medida deba ser comprobada; la fijación o justiprecio que haga la Comisión de Avalúo no equivale a la justa indemnización, sino es sólo una estimación a los fines de la obtención de la medida; no es indispensable que el avalúo ya esté hecho y el precio se consigne al introducir la solicitud; son distintas la declaratoria de expropiación y la declaratoria de ocupación previa; el avenimiento es acto posterior a la sentencia declaratoria de la expropiación y es en ese acto, si éste no se logra, cuando ambas partes designan peritos para el avalúo definitivo.

No tratándose de una decisión interlocutoria que cause gravamen por la definitiva, considera la Sala que es conforme a derecho, aunque motivada en consideraciones diferentes, la negativa del *a quo* a oír la apelación. Y al declararlo así, es concluyente la improcedencia del recurso de hecho.

## 2. Avalúo

### A. Valor fiscal

**CPCA**

**7-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Corte considera conveniente el anterior criterio en el sentido de que el valor fiscal atribuido al inmueble expropiado a los fines impositivos municipales, no debe ser apreciado, máxime cuando en el presente caso data de 1974, un año anterior al Decreto de expropiación y no a un momento cercano al avalúo del arreglo amigable practicado en 1980. En el caso del factor de tasación fiscal, es cierto que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social no indica período de tiempo alguno para apreciarlo, pero en atención al criterio de ponderación de justicia que se contiene en el artículo 35 *ejusdem*, no resulta equitativo tomar en cuenta un valor fiscal remoto a la práctica del avalúo, en razón de que, como se señala en la propia experiencia realizada por el experto único, tales valores son generalmente desactualizados, y los cuales no se reajustan periódicamente. Por tanto, siendo el valor fiscal más cercano el del año 1974, dicho factor no debió ser tenido en cuenta a los efectos de la determinación de la indemnización que debe pagarse a la Sucesión expropiada por la República, y así se declara.

## 3. Impugnación del avalúo

**CPCA**

**7-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por otro lado, la Corte cree conveniente advertir que el procedimiento de impugnación del avalúo que surge con ocasión del arreglo amigable practicado extrajudicialmente, consiste propiamente en una acción de nulidad del respectivo convenio de compra-venta, por no haber los expertos designados seguido los criterios de tasación contenidos en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, los cuales son normas de orden público, que rigen la fijación del precio de

manera impretermitable por parte de los terceros expertos, a quienes las partes encomiendan la determinación del precio de la compra-venta. Tal acción de nulidad contractual, desde otro orden de ideas, está sometido a un plazo de caducidad, que estipulan las mismas partes para el ejercicio de la señalada acción, de modo que pasado dicho plazo las acciones de nulidad fenecen, sin que con posterioridad puedan ejercitarse. En este sentido, resulta improcedente que la parte que no hubiera impugnado el avalúo oportunamente, se valiera de la impugnación de la otra para que en el acto de contestación a la impugnación, procediera a efectuar tal impugnación, habiendo dicha oportunidad transcurrido, y así se declara.

## VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. *Ambito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa*

**CPCA**

**9-1-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Caso: Clides Núñez vs. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.**

**Los "vigilantes de tránsito" están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.**

De la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa se evidencia que los vigilantes de tránsito efectivamente aparecen excluidos del ámbito de la Ley de Carrera Administrativa en base a lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 5º del mencionado texto legal, por cuanto las funciones que ejercen encajan en "la función de policía administrativa" teniendo el ejercicio directo del poder de coerción; forman parte de un cuerpo armado que posee una estructura paramilitar. La anterior doctrina es acogida por esta Corte. Ahora bien, precisado lo anterior es necesario determinar si efectivamente la querellante tenía la condición de un vigilante de tránsito. Al respecto se observa que por resolución reglamentaria marcada con el número 92 de la Dirección del Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones de fecha 27 de junio de 1972 se señala que:

"Artículo 1º El Cuerpo de Vigilancia del Tránsito Terrestre es un Cuerpo profesional y técnico, con jurisdicción en todo el territorio de la República, que depende orgánicamente de la Dirección del Tránsito Terrestre, del Ministerio de Comunicaciones, pero con régimen y disciplina especial, el cual se regirá por las disposiciones de la presente Resolución, y cuyos integrantes tienen carácter de funcionarios de policía en cuanto al ejercicio de sus funciones".

El artículo 2º exceptúa de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa a los miembros del Cuerpo de Vigilancia de Tránsito conforme a lo pautado en el artículo 5º, numeral 4º. El artículo 4º establece como funciones del cuerpo las siguientes:

a) Asegurar y conservar las pruebas necesarias para la aplicación de la Ley del Tránsito, de su Reglamento, Decretos, Resoluciones y demás disposiciones legales relacionadas con las faltas y delitos en accidentes de tránsito. Iniciar la formación de los sumarios y remitir los expedientes a las autoridades competentes.

- b) Actuar en accidentes de tránsito que se produzcan en las vías públicas y privadas, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley de Tránsito Terrestre.
- c) Canalizar y dirigir el tránsito, manteniendo la fluidez y seguridad del mismo.
- d) Remover objetos que estorben la circulación de vehículos y peatones.
- e) Impedir la circulación de vehículos que no cumplan con los requisitos exigidos por la Ley.
- f) Practicar citaciones y detenciones de acuerdo con la Ley.
- g) Prevenir accidentes de tránsito y auxiliar a las autoridades administrativas y judiciales de Tránsito Terrestre, cuando éstas lo soliciten.
- h) Prestar su colaboración a las demás autoridades de policía en la captura de sujetos implicados en delitos *infraganti* de acción pública.
- i) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones, circulares y órdenes emanadas de la Dirección del Tránsito Terrestre.

Vista la anterior regulación es necesario determinar si las funciones ejercidas por la querellante eran las correspondientes a un vigilante de tránsito y en consecuencia si su relación de trabajo estaba excluida de la Ley de Carrera Administrativa. El artículo 16 de la norma reglamentaria precedentemente citada contempla tres niveles en la estructura de la organización: El nivel directivo compuesto por un comando central y por un estado mayor; el nivel de apoyo compuesto por los servicios administrativos y técnicos y el nivel de ejecución compuesto por las unidades operativas. ¿Todas y cada una de las categorías enunciadas conforman efectivamente la estructura de un cuerpo de policía administrativa del Estado? En el caso de autos se evidencia de la documentación disponible que la querellante realizaba funciones de mecanógrafa, las cuales no encajan dentro de las funciones propias de un vigilante de tránsito propiamente dicho, sino que las mismas constituyen el normal desempeño de las que son propias de los funcionarios civiles de la Administración Pública sometidos a la Ley de Carrera Administrativa, que es la norma que ha de predominar en esta materia por encima de cualquier otra de rango sublegal. Las pruebas que el Tribunal de la Carrera Administrativa apreciara revelan que la querellante era una funcionaria administrativa cuyo cargo carecía de los atributos que son propios de los cuerpos de seguridad del Estado y en razón de ello su relación de empleo público no se encontraba excluido del estatuto general que regula los vínculos de la Administración con sus funcionarios, por todo lo cual le era aplicable la Ley de Carrera Administrativa y así se declara.

CSJ-SPA (54)

28-2-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**Caso: Emma Orozco vs. Ministerio de Justicia (CTPJ).**

**La Ley de la Carrera Administrativa es aplicable a los funcionarios del Cuerpo Técnico de Policía Judicial.**

Al respecto, la Sala, único Juez de su propia competencia, preliminarmente, observa:

El artículo 13 de la Ley de Policía Judicial, dispone:

“El Cuerpo Técnico de Policía Judicial es una Dirección del Ministerio de Justicia, y estará a cargo de un Director, un Subdirector, un Secretario General y un Asesor Jurídico, quienes serán de la libre elección y remoción del Ejecutivo Nacional”.

En la norma transcrita se manifiesta la situación que tiene el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial en la organización público-administrativa venezolana, al ubicarla dentro de la Administración Central, a nivel de la organización ministerial. Tal localización es reiterada en la Ley Orgánica de la Administración Central, al incluir en su artículo 34, ordinal 8, entre las actividades asignadas al Ministerio de Justicia, las de la Policía Judicial, debiendo por lo mismo considerarse al ente en cuestión como integrante de la Administración Pública Nacional, sin que ello sea óbice para que —como ocurre— preste sus funciones a otra rama del Poder Público.

De otra parte, la Ley de Carrera Administrativa regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional, y por disposición de su artículo 73 es atribución del Tribunal de la Carrera Administrativa conocer y decidir las reclamaciones formuladas por los funcionarios a quienes se aplica el señalado cuerpo normativo.

Integrado como está el Cuerpo Técnico de Policía Judicial dentro de la Administración Pública, estando reguladas por la Ley de Carrera Administrativa las relaciones entre ésta y los funcionarios que la sirven, y a falta de disposición expresa de la Ley de Policía Judicial, es consecuente afirmar que el tribunal competente para conocer de la presente causa es el de la Carrera Administrativa.

## 2. Competencia administrativa

**CPCA**

**17-1-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

**Caso: Lesbia Fuenmayor vs. INOS.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 13, ordinal 4º de la Ley de Carrera Administrativa, el funcionario competente para decidir el retiro de un funcionario al servicio del INOS es la máxima autoridad del Instituto, es decir, el Presidente del INOS, todo conforme al Estatuto que rige dicha institución. Y no puede admitirse, como lo sostiene la sustituta del Procurador, que un funcionario de cuarto nivel como lo es la Directora de Bienes y Servicios, que está jerárquicamente ubicada por debajo del Director General Sectorial de Logística, del Vicepresidente del Instituto y del Presidente del Instituto, tenga facultades legales para ordenar el retiro de un funcionario, y así se declara.

## 3. Clases de funcionarios

### A. Funcionarios de carrera

**CPCA**

**17-1-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

**Caso: Lesbia Fuenmayor vs. INOS.**

En cuanto a la provisionalidad alegada, la Corte reitera su criterio en el sentido de establecer que la provisionalidad prevista en la Ley de Carrera Administrativa no puede ir más allá del plazo indicado en ella, es decir, de seis meses, siendo inadmisibles aceptar que un funcionario, como en el caso de autos, con más de dos años en el

ejercicio de un cargo de carrera, pueda calificársele de suplente o de que su nombramiento tiene carácter de provisional, y así también se declara.

B. *Funcionarios de hecho*

**CPCA**

**28-2-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Caso: Nelly Cuenca Ramírez vs. Concejo Municipal del Distrito Palavecino, Edo. Lara.**

**Los actos emanados de los "funcionarios de hecho" son válidos.**

No comparte la Corte los criterios expuestos por la recurrente ni por el *a quo*, acerca de que tal conflicto afecta la validez del acto de remoción porque éste fue dictado por el *órgano competente*, la *Cámara Municipal*, y sólo su notificación correspondió al Presidente de la misma, de modo que de resolverse por la Sala Político-Administrativa que Fernando Fernández accedió, ilegalmente a la Presidencia del Concejo, se plantearía sólo la interrogante de si la notificación hecha por él, en el caso que se examina carece de validez y hace ineficaz el acto de remoción aplicado a la Consultora Jurídica. En este sentido la Corte considera que siendo interés esencial de la Administración el que los particulares, sin averiguaciones previas, admitan como regularmente investidos a los funcionarios y por lo tanto con competencia para realizar los actos propios de sus funciones, los actos emanados de funcionarios que luego pierden su titularidad por vicios en la designación o elección, no se ven afectados en su validez por tal circunstancia, pues de otro modo la actividad administrativa se resentiría profundamente y resultaría comprometido el interés público. La validez de actos dictados por "funcionarios de hecho" salva, desde luego, el vicio original de la incorporación de éstos al ejercicio de la función pública, pero no impide que sean impugnados, si fuere el caso por presentar otras irregularidades, que puedan llevar a su anulación conforme al ordenamiento vigente.

4. *Derechos: Bonificación de fin de año*

**CPCA**

**12-2-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Caso: María B. Martínez vs. Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.**

La Corte observa: Conforme al artículo 21 de la Ley de Carrera Administrativa:

"Artículo 21. Los empleados que hayan prestado a la Administración Pública un mínimo de tres (3) meses de servicio dentro del ejercicio fiscal correspondiente, tendrán derecho a una bonificación de fin de año de conformidad con la siguiente escala:

Más de tres (3) y hasta seis (6) meses: cinco (5) días de sueldo.

Más de seis (6) y hasta nueve (9) meses: diez (10) días de sueldo.

Más de nueve (9) meses: quince (15) días de sueldo".

Del examen de la disposición puede concluirse que la misma establece dos requisitos para la procedencia de la bonificación: la primera, haber prestado servicios a la Administración dentro del ejercicio fiscal correspondiente; la segunda, llenar el mínimo de meses que el artículo consagra para tener derecho a cinco, diez o quince días de sueldo.

De lo expuesto se deriva que al funcionario que presta servicios a un organismo regido por la Ley de Carrera Administrativa le bastará permanecer en los cuadros administrativos hasta el 1º de octubre del correspondiente ejercicio fiscal, para hacerse acreedor al pago de quince (15) días de sueldo como bonificación de fin de año, y, desde luego, a las asignaciones adicionales que por igual concepto estipule el Ejecutivo Nacional o el organismo en particular.

##### 5. Remoción

CPCA

11-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

##### **Caso: Octavio Reyes vs. Instituto Nacional del Menor.**

**En el caso de la remoción de un funcionario de carrera por no ser posible su reubicación luego de ser removido de un cargo de libre nombramiento y remoción, la demostración de la "confidencialidad" de las labores motivo por el cual se permite justificar que un funcionario de carrera pierda su estabilidad, y que se le imputan a dicho funcionario le corresponden a la Administración.**

Siendo el fundamento del acto impugnado que el cargo que ocupaba el querellante era de libre nombramiento y remoción, por tratarse de un cargo de confianza, como lo señaló la Administración al notificarle dicho acto al interesado, correspondía a aquella sustentar materialmente la motivación formal de tal acto de remoción. En efecto, cuando en casos como el presente el retiro de los funcionarios de carrera, por no ser posible su reubicación después de ser removidos de cargos de libre nombramiento y remoción, está sujeto a la demostración de la confidencialidad de las labores que se le imputan al funcionario. Tal comprobación corresponde a la Administración, por cuanto aquella confidencialidad constituye el motivo que permite justificar que un funcionario de carrera pierda su estabilidad. Al querellante, cuando es funcionario de carrera, sólo le corresponde alegar que no puede ser retirado sino por aquella causa excepcional, dado que el beneficio de la estabilidad le dispensa de la carga de la prueba, y por ello puede limitarse en su querrela a alegar que se le desconoció la protección que le otorga la ley, y señalar que no puede ser retirado. Por el contrario, dada su excepcionalidad, en lo que se refiere a la regla contenida en el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa, de cuyo texto se desprende que sólo por los motivos contemplados en la misma ley procede el retiro de los funcionarios de carrera, la prueba de tales motivos, y entre ellos el carácter confidencial de las tareas, corresponde íntegramente a la Administración.

En el presente caso, como lo asentó el Tribunal de la Carrera Administrativa, en primera instancia la Administración incumplió con la carga de la prueba porque no aportó elemento probatorio alguno para que el órgano decisorio tuviera la convicción de que la pérdida de la estabilidad estaba justificada por la naturaleza confidencial de la labor del funcionario. Incluso, a pesar del requerimiento del Tribunal *a quo*

no fue enviado el expediente administrativo, y tampoco la querellada aportó el Registro de Información del Cargo, como prueba de las funciones reales y efectivas que el querellante desempeñaba, así como tampoco ningún otro elemento probatorio, demostrativo del hecho de la realización de una labor confidencial por parte del actor. En consecuencia, puede considerarse que el Tribunal de la Carrera Administrativa actuó correctamente al considerar carente de justificación material el acto de remoción, y por ende el de retiro, y así se declara.

Aún más, a pesar de que el sustituto del Procurador General de la República ofreció aportar en esta instancia la prueba pertinente acerca de las verdaderas funciones de confianza que desempeñaba el querellante, tampoco cumplió con la carga de la prueba. Por lo que esta Corte no puede considerar justificada la susodicha remoción, y mucho menos la pérdida de la estabilidad del funcionario querellante. Tampoco puede apreciar que se hubiera cumplido con los trámites del proceso de reubicación subsiguiente a la remoción, por lo que también por esta otra razón el retiro resulta ser ilegal, y así se declara.

Siendo nulos la remoción y el retiro del funcionario, procede restablecerse su estabilidad ordenando su reincorporación al cargo que ocupaba, o a otro de igual jerarquía y remuneración, confirmando la sentencia apelada, en cuanto se refiere a la declaratoria de nulidad acordada por dicho Tribunal. Sin embargo, no puede esta Corte confirmar la condena de pagar los sueldos dejados de percibir hasta que se haga efectiva la orden de reincorporación, en razón de su naturaleza indemnizatoria, por lo que tal pago no es posible sujetarlo a una condición, sino que el mismo puede ser exigido al quedar firme y ejecutoriado este fallo, y así se declara.