

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre 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 Poder Nacional*. 2. *La Administración Pública. Organos con autonomía funcional*. A. Consejo de la Judicatura. B. Procuraduría General de la República. 3. *Los Derechos y garantías individuales*.
- II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Impuestos Nacionales*. A. Noción. B. Legalidad Tributaria. 2. *Impuestos de los Estados*. 3. *Impuestos Municipales*. A. Impuestos sobre juegos y loterías. B. Limitaciones Tributarias.
- III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO
 1. *Limitaciones a la Libertad Económica*. 2. *Régimen de las Minas*.
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Reglamentos*. A. Clases. B. Límites a la potestad reglamentaria. 2. *El Procedimiento Administrativo*. A. Discrecionalidad Administrativa: límites. B. Pruebas. a. Apreciación. b. Documentos Administrativos. 3. *Los Actos Administrativos*. A. Clases. B. Requisitos: competencia. C. Notificación. D. Nulidad. 4. *Los Recursos Administrativos: Poderes y deberes del Superior Jerárquico*.
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Inconstitucionalidad de las leyes: Violación directa de la Constitución*. 2. *Recurso de Amparo*.
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos*. A: Competencia de la Corte Suprema de Justicia. a. Conflictos entre autoridades Municipales; b. Inconstitucionalidad de actos administrativos municipales. B. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo: Competencia en Alzada. 2. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*. A. Naturaleza del Recurso. B. Admisibilidad. a. Decisión. b. Condiciones de inadmisibilidad: Lاپso de caducidad en la impugnación de actos de efectos temporales. C. Efectos de la interposición del recurso. D. Remisión del Expediente Administrativo. E. Suspensión de efectos del acto resumido. F. Pruebas. a. Documentos. b. Carga de la Prueba. G. Procedimiento. a. Lاپsos de audiencia. b. Actuación de la República. c. Declaratoria de urgencia. H. Decisión. a. Poderes del Juez: apreciación de vicios de orden público. b. Contenido de la Sentencia. c. Constituciones de asociados. I. Improcedencia del Recurso de Casación. J. Perención. 3. *Recursos Contencioso-Administrativos especiales*. A: El Contencioso de la Carrera Administrativa. a. Admisi-

* Esta recopilación contiene las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta el 25-4-85 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta el 29-4-85.

bilidad: agotamiento de la vía administrativa. b. Poderes del Juez. c. Sentencia: Decisiones de condena. B. El Contencioso-Tributario. C. El Contencioso-Inquilinario.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Designación*. 2. *Cargos*. 3. *Retiro*.

VIII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Propiedad: confiscación*. 2. *Expropiación*. A. Oposición. B. Avalúo. a. Elementos. b. Valor real. c. Valores actuales. d. Nulidad. 3. Régimen inquilinario; desalojo de vivienda: demolición.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. El Poder Nacional

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

El término "Poder Nacional" que maneja la Constitución en el Capítulo II de su Título IV se contrapone a las categorías constituidas por el Poder Estatal y el Poder Municipal (art. 135 de la Constitución) y de esta manera, las competencias señaladas por el artículo 136 han de entenderse referidas, no necesariamente al Parlamento, sino en general a las tres ramas del Poder Público que configuran el Poder Nacional.

2. *La Administración Pública: Organos con autonomía funcional*

A. *Consejo de la Judicatura*

CSJ-SPA (101)

28-3-85

Presidente Ponente: René De Sola

CASO: Francisco Ruiz Becerra vs Consejo de la Judicatura.

La Corte analiza el carácter complejo del Consejo de la Judicatura y establece que no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones no son sentencias judiciales; agrega sin embargo, que cuando actúa en materia disciplinaria, ejerce una función jurisdiccional, pero concluye señalando que los actos dictados en ese procedimiento disciplinario no son actos administrativos, sino sentencia de carácter jurisdiccional, similares a las que podrían dictar los Tribunales de la República, no impugnables en vía contencioso-administrativa.

Debe por tanto, esta Sala decidir dos cuestiones: *primera*, si la sentencia dictada por el Consejo de la Judicatura en un procedimiento disciplinario es una decisión judicial; *segunda*, si en caso negativo, aquélla debe ser considerada acto administrativo y, consecuentemente, sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La primera cuestión no ofrece dificultad alguna. El artículo 204 de la Constitución establece clara y categóricamente que el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la Ley. Ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni alguna otra Ley de la República han reconocido al Consejo de la Judicatura el carácter de órgano judicial, y no podían ni podrían hacerlo, porque no fue ese el propósito del constituyente. "El Consejo de la Judicatura no tiene naturaleza judicial" reconoce expresamente la Exposición de Motivos de la Constitución.

Por lo expuesto, es necesario concluir que el Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones, por consiguiente, no son sentencias judiciales aun en el caso de que se dicten en ejercicio de las funciones disciplinarias que constitucionalmente le han sido asignadas.

2. Descartada la naturaleza judicial de las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura —como correctamente lo ha sostenido el recurrente al mismo tiempo que ha reconocido su carácter jurisdiccional—, corresponde ahora determinar si esta condición no discutida obliga indefectiblemente a asimilarlas a actos administrativos y a someterlas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa por imperio del artículo 206 de la Constitución.

3. En escrito de 7 de febrero de 1985, el recurrente manifiesta que para decidir si un acto del Poder Público está excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, no basta calificarlo de "jurisdiccional", sino que es necesario determinar su verdadera naturaleza, y que el análisis que al efecto se haga debe abarcar igualmente al órgano del cual emana el acto cuestionado.

La bondad del método propuesto es tan evidente que tampoco basta con calificar de "administrativo" un acto para que automáticamente se le abra la puerta del contencioso-administrativo. Preciso es, en cada caso, analizar tanto la naturaleza del acto como del órgano de que proviene a fin de poder decidir acertadamente la delicada cuestión que siempre plantea toda delimitación de tipo jurídico.

Aceptado pacíficamente por la doctrina científica, la Sala acoge con beneplácito el método señalado por el recurrente con el propósito de determinar la calificación que corresponde —de acuerdo con su naturaleza intrínseca— a las decisiones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura, cuya propia estructura será también objeto de la debida consideración.

4. Desde el punto de vista material o de su sustancia propia, se entiende por acto jurisdiccional aquel mediante el cual un órgano competente del Poder Público resuelve un problema litigioso o verifica si una situación jurídica es o no conforme con el derecho. La declaración del *órgano jurisdiccional* adquiere el valor de verdad legal en virtud del llamado principio de la cosa juzgada.

El Estado ha creado determinados órganos a los que ha atribuido como función propia la administración de justicia; esto es, la producción de los actos jurisdiccionales antes definidos.

La naturaleza y las garantías con que la Ley rodea la actuación de estos órganos, no pueden separarse de los elementos esenciales del acto verdaderamente jurisdiccional a fin de no confundirlos con otros que, por no reunir los mismos atributos, sólo tienen la apariencia de tales.

En Venezuela, donde desde los albores de nuestra formación republicana, se le asignó la más alta categoría a la administración de justicia, configurándola como uno de los tres grandes Poderes del Estado, la garantía de autonomía e independencia de los jueces es norma fundamental de nuestra Constitución (art. 205).

No conforme con esa declaración general, el constituyente demostró su preocupación en otros preceptos del propio texto constitucional destinados a asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces (arts. 207 y 208 *ejusdem*) y al disponer la creación, por vía legislativa, del Consejo de la Judicatura como organismo

mo encargado de velar por la efectividad de las garantías establecidas para el fiel y mejor cumplimiento de sus funciones por parte de los Tribunales.

5. Además, no puede dejarse de advertir que tanto la Convención Americana de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —a ambos ha adherido Venezuela y, por consiguiente, forman parte de nuestro derecho interno— garantizan a toda persona el derecho a ser juzgado por sus jueces naturales, mediante un proceso legal, donde se asegure debidamente su defensa.

De modo que no obstante no estar comprendidos en los referentes al Poder Judicial, los artículos 68 y 69 de nuestra Constitución, que establecen el derecho inviolable a la defensa en todo estado y grado del proceso y la garantía de que nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales, constituyen sin duda elementos adicionales que deben ser tomados en cuenta para el reconocimiento del carácter jurisdiccional de algún acto.

6. Alega el recurrente que un órgano judicial puede dictar actos administrativos y que así lo ha reconocido sentencia de esta Sala de 26-5-81 —cuyo Ponente fue también quien como tal suscribe este fallo—, pero que si bien la equivalencia entre órgano judicial y órgano jurisdiccional “está perfectamente admitida, no ocurre lo mismo en cuanto a los actos: no siempre los actos jurisdiccionales son actos judiciales”.

La afirmación es irrefutable si con ella se quiere decir que existen otros órganos distintos de los Tribunales que también pueden dictar actos jurisdiccionales. Debe rechazarse si con ello se pretende sostener que sólo los Tribunales pueden producir actos jurisdiccionales.

Esta última versión no se compadece, en primer lugar, con la propia teoría jurídica a la que parece adherir el recurrente cuando señala que otros órganos del Estado —no pertenecientes a la Administración— pueden producir actos administrativos. Y luego —pero fundamentalmente— porque la Constitución y leyes de Venezuela no le han asignado a los Tribunales el monopolio exclusivo de la administración de justicia ni reservado a ellos solos la facultad de emitir actos jurisdiccionales de la misma naturaleza de los que constituyen la función propia que les ha sido atribuida.

7. Hace largo tiempo que la teoría política de la absoluta separación de los Poderes Públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) ha sucumbido ante las realidades jurídicas impuestas por la dinámica social en la generalidad de los países de régimen constitucional.

En la sentencia dictada por esta Sala el 10-1-80 —cuyo Ponente fue la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas— y que repetidamente ha invocado el recurrente, se hizo referencia a las modernas teorías que, en base a tales circunstancias, distinguen las funciones de los órganos estatales de los actos emanados de los mismos, y agrega:

“En este sentido, se adopta la definición *material* de las funciones del Estado; es decir, basada en la *naturaleza* de la actividad estatal y no en la forma o el órgano del cual emana, y se sostiene que, para llegar a dicha caracterización material, resulta indispensable no confundir la función misma con el acto que emana de su ejercicio, o sea que no debe mezclarse la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos)”.

En esta oportunidad, analizando el acto de que se trataba —en sí mismo y en relación con el órgano productor (atribuciones, nombramientos y remoción de sus integrantes, régimen presupuestario y disciplinario, jerarquía administrativa)—, la mayoría sentenciadora consideró que las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra Despidos Injustificados, eran actos administrativos de sustancia jurisdiccional y, por tanto, no asimilables a los actos jurisdiccionales que emanan de los Tribunales de Justicia.

Por su parte, el Magistrado disidente, sin dejar de compartir en su "casi totalidad" las conclusiones de la mayoría, estimó además que debía declararse la nulidad de dichas decisiones por provenir de un órgano estatal que le arrebatara su competencia a los Tribunales del Trabajo, que son los jueces naturales a quienes está atribuida la sustanciación y decisión de los asuntos contenciosos laborales que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje, "y en todo caso, las cuestiones de carácter contencioso que susciten la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo", de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, constitucionalmente de preferente aplicación.

8. No es cierto que en Venezuela el Poder Judicial tenga el monopolio de la administración de justicia ni que sean los Tribunales los únicos órganos estatales que puedan producir actos jurisdiccionales de la misma naturaleza de los que constituyen la función propia y primordial de aquéllos.

En primer lugar, el artículo 204 de la Constitución se limita a decir que "el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la ley". Nada dice acerca de la función que les corresponde realizar a estos órganos estatales, ni menos que a ellos corresponda con carácter de exclusividad una determinada función.

Más explícita, la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 4), deja en claro la posibilidad de que a otros organismos se atribuyan facultades similares, cuando estatuye:

"Corresponde al Poder Judicial conocer, *salvo las excepciones expresamente establecidas por la Ley*, de las causas y asuntos civiles, mercantiles, penales, del trabajo, de menores, militares, políticos, administrativos y fiscales, cualesquiera que sean las personas que intervengan..." (Subrayado por la sentencia).

No existe, por tanto, obstáculo ni constitucional ni legal —con base en las solas disposiciones señaladas— para que la función jurisdiccional que realizan los Tribunales pueda ser confiada a otros Poderes u órganos estatales especialmente creados por mandato del constituyente.

En ocasiones esa actuación jurisdiccional puede inclusive dejar sin efecto una decisión tomada por la más alta jerarquía del Poder Judicial, como es la Corte Suprema de Justicia. Así lo observamos cuando ésta declare haber mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o de algún miembro del Congreso.

Si la Cámara del Senado no concede autorización en el primer caso, o en el segundo, la Cámara respectiva no acuerda el allanamiento de su miembro, no podrán seguirse los procesos correspondientes: artículos 144, 150 (ordinal 8º) y 215 (ordinales 1º y 2º) de la Constitución.

He aquí como la propia Constitución atribuye la más alta facultad jurisdiccional a órganos estatales ajenos al Poder Judicial. Se supone en los integrantes de dichos órganos suficiente autonomía e independencia para actuar como jueces en asuntos de tan delicada naturaleza.

9. El artículo 217 de la Constitución establece:

"La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público".

En relación con la norma transcrita, el auto de 15 de mayo de 1980, dictado por el Presidente de esta Sala como Juez de Sustanciación, expresó los siguientes conceptos:

“Si bien esta declaración no configura al Consejo de la Judicatura como un órgano constitucional en sentido estricto, es indiscutible que le imprime relieve constitucional a su posterior creación por la respectiva ley orgánica.

De acuerdo con el mandato constitucional, el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial creó el Consejo de la Judicatura, y otros artículos de esa misma ley fijaron su organización y atribuciones para el cabal cumplimiento del objeto que le había sido señalado en el texto constitucional.

La creación de este órgano por la Ley Orgánica del Poder Judicial lo constituye en pieza fundamental del sistema judicial venezolano, al otorgarle no sólo la atribución de designar todos los Jueces de la República de la jurisdicción ordinaria y de la especial, con excepción de los jueces militares, sino la de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales. Configura así el Consejo de la Judicatura un cuerpo de naturaleza compleja, porque por una parte realiza actividades de carácter administrativo (nombramientos, ascensos, jubilaciones de los jueces), pero también de carácter jurisdiccional, ésta destinada al ejercicio del poder disciplinario que le ha sido ratificado por la ley con fundamento en el aludido mandato constitucional.

Claramente penetrado de la diversidad de funciones que constitucional y legalmente le fueron atribuidas, el Consejo de la Judicatura al dictar su propio Reglamento, en uso de la facultad determinada en el aparte f) del artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, creó las estructuras necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales y administrativas (art. 42 del Reglamento).

El artículo 43 de dicho Reglamento estableció el órgano jurisdiccional del Consejo en los términos siguientes: “El órgano jurisdiccional del Consejo es el Tribunal Disciplinario. El Tribunal Disciplinario está formado por los Magistrados del Consejo, actuando como Cuerpo Colegiado, por el Secretario del Consejo y por un Alguacil. El Presidente del Consejo tendrá las funciones de sustanciación de las causas contra los funcionarios del Poder Judicial sometidos a la potestad disciplinaria de aquél”.

Constituye este Tribunal Disciplinario un órgano jurisdiccional de ascendencia constitucional, integrado por todos los Magistrados del Consejo de la Judicatura, para cuya elección se requieren las mismas condiciones que para la de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que es garantía de honorabilidad, capacidad e independencia en el ejercicio de la delicada función disciplinaria que les ha sido confiada. No podría por tanto, en este caso alegarse que dicho Tribunal Disciplinario usurpa a los Tribunales de Justicia una facultad que es privativa de los mismos. La propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial, en consideración a su independencia de cualquier otro poder de la República, ha constituido a sus Magistrados en Jueces naturales para juzgar la conducta de los Jueces de la República sometidos a su jurisdicción disciplinaria y aplicarles las sanciones legales correspondientes. Ello de acuerdo con la más avanzada doctrina jurídica, que admite hoy que la potestad jurisdiccional puede ser confiada a cualquier órgano del Estado, con tal que su independencia del Poder Ejecutivo esté garantizada.

Todo lo expuesto demuestra el carácter eminentemente jurisdiccional de las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus atribuciones disciplinarias, a las cuales quiso la ley darle carácter definitivo, según lo establece expresamente el artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que reza así: “. . . La sentencia que dicten los Tribunales Superiores, podrá ser apelada ante el Consejo Judicial, salvo en el caso previsto en el artículo 126. El fallo del Consejo Judicial es definitivo y no admite recurso alguno”. Esto quiere decir que cuando el Consejo de la Judicatura dicta su fallo, ya sea en primera o en se-

gunda instancia, aquél adquiere el carácter de cosa juzgada definitiva, no sujeta a impugnación posterior por ninguna acción o recurso que para otras situaciones prevén las leyes de la República. Ha querido el legislador reconocer absoluta autoridad en materia disciplinaria al órgano jurisdiccional al cual constitucionalmente se le otorgó dicha atribución, y dispensarle la misma confianza que a esta Corte Suprema de Justicia, contra cuyas decisiones, ya en segunda o en única instancia, no se oirá ni admitirá recurso alguno”.

El contenido del auto transcrito —que en su integridad hace hoy suyo la Sala— bastaría para dejar definitivamente reconocida la función jurisdiccional que como Juez natural, independiente y autónomo, realiza el Consejo de la Judicatura cuando actúa en materia disciplinaria.

Sin embargo, a mayor abundamiento y dada la importancia que para el estado de derecho y para el Poder Judicial en particular tiene la cuestión planteada, considera esta Corte conveniente ampliar algunos de los conceptos que en forma sucinta fueron expresados en la susodicha decisión.

10. A diferencia de lo que puede suceder en la legislación ordinaria en cuanto a la existencia de normas que colidan y a la necesidad de determinar cuál de ellas deba prevalecer, en el campo constitucional cada disposición tiene su valor propio y absoluto que no puede disminuirse frente a las demás. Por ello, es principio de interpretación del texto constitucional, la armonización de sus distintos preceptos a fin de que se cumplan todos y cada uno de los fines queridos por el constituyente.

Por encima de las teorías políticas y de las doctrinas jurídicas, priva su voluntad para establecer lo que crea más conveniente en cada oportunidad. Nada le puede impedir que otorgue facultades reglamentarias a un órgano distinto de los del Poder Ejecutivo, o a éste facultades legislativas, o al Poder Judicial facultades administrativas, o a las Cámaras facultades jurisdiccionales.

También podría ser su voluntad —como en efecto lo fue— ordenar la creación de un organismo en que todas esas diversas facultades se encuentren reunidas. Tal es el caso del Consejo de la Judicatura, órgano complejo —como se dijo en el auto arriba transcrito— con facultades a la vez *normativas* en cuanto puede dictar su propio Reglamento (art. 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y el Reglamento de los Concursos de Oposición (art. 25 de la Ley de Carrera Judicial); *administrativas* en cuanto maneja su propio presupuesto y el de los Tribunales de Justicia, hace nombramientos, y *jurisdiccionales* cuando ejerce el poder disciplinario que le ha sido expresamente conferido por el texto constitucional.

11. No niega el recurrente la naturaleza jurisdiccional de las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura. Pero sostiene que no son asimilables a las dictadas por los Tribunales que integran el Poder Judicial por emanar de un órgano al cual él asigna carácter administrativo.

Ya quedó demostrada la naturaleza compleja del Consejo de la Judicatura y sus facultades normativas, administrativas y jurisdiccionales. Se pasa a analizar ahora si sus decisiones jurisdiccionales reúnen todas las garantías constitucionales para que puedan ser absolutamente asimiladas a las emanadas de los Tribunales de Justicia y con fuerza para pasar en autoridad de cosa juzgada.

Un abismo de diferencia existe entre las Comisiones Tripartitas —declaradas por esta Corte entidades administrativas— y la figura del Consejo de la Judicatura. Mientras aquéllas están integradas por personas que pueden ser removidas en cualquier momento a solicitud de sus representados o por el Ministerio del Trabajo, el Consejo de la Judicatura está constituido por nueve Magistrados designados por los tres altos Poderes de la República, con mayoría de cinco miembros seleccionados por esta Corte Suprema de Justicia (art. 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial); duran en sus funciones los cinco años de cada período constitucional (art. 118 *eiusdem*); deben reunir las mismas condiciones que para ser Magistrado de la Corte

Suprema de Justicia; vale decir, ser venezolano por nacimiento, abogado, mayor de treinta años (art. 213 de la Constitución), de reconocida honorabilidad y competencia; estar en pleno goce de sus derechos y facultades; haber actuado en la judicatura, ejercido la profesión de abogado o prestado sus servicios en la docencia o en instituciones públicas o privadas, en materia jurídica, por más de diez años (art. 5 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Instituido por la propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 217 y 34 respectivamente) para asegurar "la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales", en los Magistrados del Consejo de la Judicatura debe suponerse las facultades necesarias para el cumplimiento de tal misión; esto es, la jurisdicción disciplinaria, cuyo autónomo e independiente ejercicio garantiza la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico y las condiciones exigidas a sus miembros. No se trata de jueces ocasionales nombrados para el conocimiento de un eventual proceso. Son jueces cuya función está prevista en el propio texto constitucional, autónomos e independientes de cualquier otra autoridad; en fin, jueces naturales como los previstos en el artículo 69 de la Constitución y en los compromisos internacionales contraídos por la República.

12. En cuanto al derecho a un proceso regular y a la garantía de la defensa exigidos tanto por la Constitución de la República como por los Convenios Internacionales, habían sido antes contemplados en el Reglamento dictado por el propio Consejo de la Judicatura en uso de la facultad que le confiere la letra f) del artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Hoy, la Ley de Carrera Judicial, en sus artículos 51 al 64, ha establecido normas procesales que garantizan la regularidad de la tramitación y decisión de las acciones disciplinarias ante el Consejo de la Judicatura y que aseguran ampliamente el derecho de defensa al Juez cuya conducta sea cuestionada.

No es, por tanto, admisible la afirmación del recurrente de que se trata de un Tribunal Disciplinario creado por un simple Reglamento y sin los atributos que permitan asimilarlo a los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial. Antes con el nombre de Tribunal Disciplinario, pero constituido por todos los Magistrados que integran el Consejo de la Judicatura (art. 43 del Reglamento); hoy el propio Consejo de la Judicatura (art. 51 de la Ley de Carrera Judicial), constituye el órgano jurisdiccional que cumple la función que le fue asignada por la Constitución ("asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales") y que responde plenamente a las exigencias internacionales, constitucionales y legales para actuar como Juez natural en los procesos disciplinarios seguidos a los magistrados judiciales.

3.1 El empeño de presentar al Consejo de la Judicatura en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales como un ente administrativo, se quiebra ante el claro mandato constitucional que le confió, entre otras obligaciones, la de asegurar la independencia de los Tribunales.

La interpretación teleológica de la respectiva norma constitucional (art. 217) conduce necesariamente a concluir que el órgano constituido tiene que ser el adecuado y conveniente para el cumplimiento del propósito querido por el poder constituyente. Sería un verdadero contrasentido pretender garantizar la independencia de los Jueces y al mismo tiempo poner por encima de ellos un ente administrativo al que, en la absurda hipótesis, quedarían jerárquicamente sometidos.

Ocurre, sin embargo, que muchos juristas se resisten a admitir la existencia de figuras nuevas creadas por el legislador, por el hábito de compararlas siempre con las instituciones ya consagradas por la tradición. Pero quiérase o no, el Consejo de la Judicatura es un organismo tridimensional, una de cuyas más importantes y delicadas funciones la constituye sus decisiones jurisdiccionales en materia disciplinaria.

Tan amplia como esa facultad es de grave la responsabilidad que en su ejercicio le incumbe al Consejo de la Judicatura. Juzgar a los hombres —alguien ha dicho que es tarea de dioses— es la más hermosa pero a la vez más comprometedora misión que puede confiarse a una persona. Traicionar esa confianza es cometer un delito de lesa humanidad. El Consejo de la Judicatura tiene que entenderlo así y cada vez que le toque actuar en materia disciplinaria, debe obligarse a conciencia en no torcer los fines y altos propósitos que la Constitución y leyes de la República persiguen, con una actuación acrisolada e imparcial de saneamiento del Poder Judicial.

Al igual que el régimen democrático en que está inserto, su eficacia o ineficacia no depende de la institución sino de los hombres que la personifican. Numerosos países han buscado modelo para sus instituciones en las existentes en el sistema democrático que ha dado plena satisfacción política, social y económica a muchos pueblos. De la ineficacia de las que creen, no culpen entonces a las mismas, sino a las personas que escojan para integrarlas. Ojalá ello nunca tenga que lamentarse en Venezuela.

14. Ocurre asimismo que —como observaba un eminente juscomparatista francés— muchos juristas latinoamericanos ceden fácilmente a la tentación de invocar en sus escritos doctrina extranjera, principalmente italiana y francesa, sin parar mientes en las peculiaridades propias de sus instituciones autóctonas, y —lo que es más grave aún— sin verificar la correspondencia o inconformidad de las normas de los diversos países o la evolución que hayan tenido en el tiempo.

Extremo cuidado hay que poner cuando se consulta la literatura jurídica francesa en relación con el Consejo de la Judicatura. En primer lugar por la retrocesión que ha tenido dicha institución en Francia, donde la vigente Constitución de 1958 ha disminuido considerablemente su importancia. Creado por la Constitución de 1946 con el nombre de Consejo Superior de la Magistratura, en su artículo 84 se establecía:

“El Presidente de la República nombra, mediante presentación por el Consejo Superior de la Magistratura, los magistrados, a excepción de los del Ministerio Público.

El Consejo Superior de la Magistratura asegura, de conformidad con la ley, la disciplina de estos magistrados, su independencia y la administración de los tribunales judiciales”.

La situación cambió en 1958. La nueva Constitución francesa, en su artículo 64, establece que “el Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial” (en Francia los Tribunales no constituyen un Poder). El Consejo Superior de la Magistratura asiste al Presidente de la República en el cumplimiento de este deber.

A este Consejo disminuido en importancia, le quedó sin embargo, la jurisdicción disciplinaria respecto a los Magistrados judiciales (Art. 65).

Es patente la diferencia entre la institución francesa y nuestro Consejo de la Judicatura. Sin embargo, cuando en ese país el Consejo de Estado, máxima autoridad judicial del contencioso-administrativo, admite recursos contra las decisiones definitivas del Consejo de la Magistratura en materia disciplinaria, no desconoce el carácter jurisdiccional de aquéllas.

El Consejo de Estado, como es sabido, al mismo tiempo que actúa como Tribunal de lo contencioso-administrativo para conocer de los recursos de nulidad contra los actos administrativos, también es competente para conocer de los recursos de casación que se interpongan contra los actos jurisdiccionales de cualquier ente que ejerza facultades semejantes a las de los órganos judiciales. Al conocer de los recursos contra las decisiones disciplinarias del Consejo Superior de la Magistratura,

el Consejo de Estado ha actuado siempre como Tribunal de Casación. Luego, ha reconocido el carácter jurisdiccional de tales decisiones.

No cosa distinta sucede en Italia. El Consejo Superior de la Magistratura también está dotado de facultades jurisdiccionales en materia disciplinaria.

Enseña su doctrina que, siguiendo la tradición que atribuye naturaleza jurisdiccional a la actividad de los organismos disciplinarios, la ley admite contra las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura en esta materia, recurso ante la Sala Plena de la Casación.

Resuelto a dotar de algún recurso a los Jueces que se sintieran lesionados por medidas disciplinarias, se le ofrecía al legislador dos caminos: permitir al interesado intentar juicio ante los Tribunales ordinarios o recurrir al Juez administrativo. Prefirió una solución distinta. Reconocer la naturaleza jurisdiccional de las decisiones disciplinarias del Consejo Superior de la Magistratura y autorizar el recurso de casación, que no incide sobre la soberanía de dicho organismo para actuar en exclusividad como Juez del mérito.

Como se ve el Derecho Comparado aporta apoyo absoluto a la solución venezolana de otorgar facultades jurisdiccionales a nuestro Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria.

15. La conducta que se exige a los Jueces y cuya inobservancia puede ser objeto de las sanciones disciplinarias previstas en la Ley de Carrera Judicial, tiene por finalidad preservar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales. Es un estilo de vida y una actitud de responsabilidad frente a los deberes del cargo, completamente diferentes de cualquier actividad de tipo administrativo. Mal podría el constituyente someter a un jerarca administrativo la apreciación de dicha conducta. Por ello fue lógico y consecuente al atribuirle facultades jurisdiccionales al Consejo de la Judicatura para que juzgara soberanamente la conducta de los magistrados judiciales. La responsabilidad disciplinaria no puede entonces confundirse con la responsabilidad administrativa, ni la sanción de aquella con una sanción administrativa.

En sentido contrario se manifiesta sin embargo, el recurrente, invocando en su apoyo una norma constitucional y otra legal (artículo 200, ordinal 5º, de la Constitución y artículo 1º de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público). Ni una ni otra admiten tal confusión. Ambas señalan como responsabilidad diferentes la administrativa y la disciplinaria.

Asimismo sostiene el recurrente que el párrafo único del artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial es una demostración de que aun los Tribunales judiciales cuando ejercen facultades correccionales y disciplinarias no actúan como órganos jurisdiccionales. La propia Ley invocada se encarga de contradecir tal aseveración. Su artículo 113 expresamente establece:

“Los Tribunales tienen *jurisdicción* para imponer sanciones correctivas y disciplinarias...”

En el mismo sentido se pronuncian, entre otros, los artículos 122 y 130 *ejusdem*.

16. Esclarecidos suficientemente la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura y el carácter jurisdiccional de las decisiones que dicte en materia disciplinaria, queda sólo por analizar el alcance del artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial que niega todo recurso contra las sentencias de dicho organismo en el procedimiento disciplinario.

Bastaría —se repite— la forma enfática y categórica utilizada por el legislador para que se cierre al intérprete toda posibilidad de hacer distinciones. El análisis que se haga —así sea con el ánimo más intencionado y prevenido— conducirá siempre a la conclusión de admitir la autoridad de la cosa juzgada con que quiso el legislador revestir a tales decisiones.

La interpretación que ha dado esta Sala a algunas disposiciones legales en que se niega todo recurso, o el recurso de casación, es inobjetable, porque siempre se ha referido a actos de clara naturaleza administrativa, y porque es lógico que ninguna norma legal pueda privar sobre el artículo 206 de la Constitución que da a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para anular "los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho".

Pero cuando —como en el caso de autos— ha quedado demostrado que las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos sino sentencias de carácter jurisdiccional, similares a las que podrían dictar los Tribunales de la República, no cabe hacer semejante distinción, y así se declara.

La anterior declaración está por lo demás conforme con el nuevo régimen legal iniciado por el propio constituyente, que ha transferido la jurisdicción disciplinaria que antes tenía esta Corte al Consejo de la Judicatura, al cual habrá de ordenar este Supremo Tribunal, "cuando lo crea procedente, abrir averiguación para determinar la responsabilidad en que puedan incurrir los jueces u otros funcionarios de la administración de justicia (ordinal 6º del artículo 44 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

17. El análisis estricto realizado por la Corte, aplicando tanto el criterio material como el orgánico, para determinar la naturaleza de los actos emanados del Consejo de la Judicatura, le ha permitido distinguir claramente los de carácter administrativo de los que como órgano disciplinario le corresponde dictar por mandato constitucional. Por eso, cuando se ha tratado de actos organizatorios de los servicios judiciales, no ha dudado en someterlos al control de su potestad contenciosa-administrativa (Nulidad de las resoluciones de nombramiento de Jueces). En cambio, frente a una actuación disciplinaria directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional de los Jueces, la Corte se declara incompetente para ejercer ese mismo tipo de control.

Voto salvado del Magistrado Luis Henrique Farías Mata:

La precedente sentencia constituye típico ejemplo de la tradicional dificultad para identificar el concepto de acto administrativo, aun cuando se parta de bases correctas de razonamiento y se emplee, en principio, una metodología adecuada. En ese sentido merecen todo respeto sus conclusiones; pero el magistrado disidente se ve en el forzoso caso de separarse de éstas por considerarlas incongruentes con el punto de partida de las mismas, y con la propia jurisprudencia de la Corte, posición —la que en este voto salvado se mantiene— que ha sido sostenida desde hace más de veinte años en modestos trabajos suyos, a dos de los cuales se remite: "La doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal" (*Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. U.C.V. 1968-69, vol. I, págs. 325 a 340); y "Los procedimientos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (publicado en *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, también por el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, 1979, págs. 197 a 210). Las ideas que a continuación se resumen constituyen el espíritu de ambos artículos:

1. En Venezuela ha sido a menudo desdeñada la importancia del criterio orgánico —sin que sea necesario llegar al otro extremo de considerarlo preponderante, predominante o monopólico— en la identificación del acto administrativo. Desdeño colindante con el menosprecio, al no tomar en cuenta la relevancia que a tal criterio le conceden el constituyente y el legislador. En cuanto a aquél, obsérvese cómo las disposiciones de los ordinales 3º, 4º, 6º, 7º y 8º del artículo 215, determinan las materias de la competencia de este Supremo Tribunal a través de los órganos de los cuales emanan los respectivos actos; *Cuerpos legislativos; cuerpos deliberantes* de Estados o Municipios; *Ejecutivo Nacional*; controversias entre la *República, Estados, Municipi-*

pios... Y en relación con el legislador, por no citar sino algunos ejemplos: la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos entiende por actos administrativos —artículo 7º; que aúna diferentes criterios para identificarlos— las declaraciones emitidas “por los *órganos* de la administración pública”, a las cuales asimila también las emanadas de administradores *estadales, municipales, Contraloría y Fiscalía General de la República* (art. 1º); y asimismo la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al enunciar las competencias de este Supremo Tribunal, incesantemente acude al criterio orgánico (artículo 42, ordinales: 1º, 3º, 4º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 22, 23, 26) para identificar los actos sometidos a su control surgidos de *cuerpos legislativos* nacionales y *cuerpos deliberantes* de los Estados o Municipios; del *Poder Ejecutivo Nacional*; de los *órganos* unipersonales o colegiados del *poder público*; del *Consejo Supremo Electoral* o de *otros órganos del Estado* de igual jerarquía a nivel nacional; controversias entre y contra la *República* o algún *Estado* o *Municipio* o *Institutos Autónomos* o entre *autoridades políticas o administrativas*; de abstención o negativa de *autoridades nacionales*. . . La enunciación sería interminable si se analizan las veces que el *criterio orgánico* sirve de sostén para la atribución de competencias no sólo a la Corte sino también a otros tribunales contencioso-administrativos.

2. A su vez, la determinación del concepto de acto administrativo reviste la mayor importancia, por ser éste tanto la materia principal de los recursos internos o “administrativos” (regidos por la Ley Orgánica de Procedimientos administrativos, fundamentalmente) como de los recursos contencioso-administrativos (en lo básico sometidos al régimen de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Y si, como se hace en la sentencia, hay un preterimiento en la consideración del órgano del cual emana el acto (Consejo de la Judicatura, en el caso) para la correcta conceptualización de dicho acto, cambia totalmente la perspectiva del análisis así como las consecuencias del mismo.

3. Para conocer de los actos emanados del Consejo de la Judicatura esta misma Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en una congruente y progresivamente audaz jurisprudencia, ha estimado que el control sobre los mismos le corresponde por emanar aquellos de un órgano —el susodicho Consejo de la Judicatura— de igual jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral, jerarquía a la cual la Corte ha asimilado también a la Fiscalía y a la Contraloría General de la República, encuadrando así la competencia de la Sala para conocer de las manifestaciones de voluntad de estos órganos, dentro de las prescripciones del artículo 42 (numeral 12) de la Ley Orgánica que rige las funciones del Alto Tribunal; inciso 12, conforme al cual tiene esta Corte la facultad de “declarar la nulidad, cuando sea procedente. . . , de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional”, como el Consejo de la Judicatura (sentencias de la propia Sala de fechas 12-9-69, 7-6-82, 12-5-83, entre otras).

Cuando esta Sala se ha considerado competente para conocer de tales materias se trataba siempre, en los diferentes recursos, de no reelección de jueces o de fiscales del Ministerio Público, o de destitución de estos últimos, emanados —según el recurso— del Consejo de la Judicatura o del Fiscal General de la República y para cuya elaboración, órganos del poder público, de rango constitucional, realizaron idéntica operación —“jurisdiccional”, como se reconoce en la propia sentencia de la cual, en otros aspectos, se difiere— de subsunción de una conducta, de un hecho en suma, dentro de las previsiones de la norma concreta, con efectos de cosa juzgada, sólo que administrativa y no judicial. Por ello la Sala, en todos esos casos, calificó tales actuaciones de administrativas y, por tanto, sometidas al control, en vía contenciosa, de la Corte Suprema de Justicia; mientras que en el presente, con un diferente tratamiento conceptual, se los excluye de recurso.

4. Acto: emanado de un *órgano* del Estado de semejante jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral y no integrado en el poder judicial, como expresamente se reconoce en el fallo, ni mucho menos en el Legislativo (criterio orgánico); dictado en ejecución de la Ley de Carrera Judicial, por tanto acto de rango sublegal (criterio formal). Dos criterios de identificación coincidentes, no empiece su concepción como acto administrativo la circunstancia de que el contenido del mismo (criterio material) sea de índole jurisdiccional, como sucede también con otros ya citados, de la misma naturaleza, emanados del mismo órgano, de los cuales ha conocido este Alto Tribunal en múltiples ocasiones, todos los cuales han caído dentro del control contencioso-administrativo que a este Alto Tribunal le corresponde, específicamente, por mandato de los artículos 42 (ordinal 12), y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. De aquí que, en anterior ocasión la Sala haya expresado: *Cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les correspondieren por su referido carácter jurisdiccional* (S.S.P-A. de 10-1-80, cursivas en la propia sentencia).

El carácter "tridimensional" que se adjudica al Consejo de la Judicatura en la precedente sentencia para aludir a las diversas funciones que tiene atribuidas, lo acerca aún más al concepto de administración en sentido orgánico, cuyo análisis revela asimismo idéntica heterogeneidad de actuaciones por parte de los órganos administrativos como característica de estos, conforme a la cual realizan a la par: actividades legislativas (reglamentos), ejecutivas (otras formas concretas de ejecución de las leyes), jurisdiccionales (resuelven recursos de vía administrativa) y aún —lo recalca Sayagués—, a diferencia de los otros poderes del Estado, cumplen, además, operaciones materiales. Justamente, tan creciente complejidad aconseja no acudir a un solo criterio —ni siquiera olvidar uno, y menos el orgánico de especial relevancia en nuestro Derecho positivo—, al tratar de precisar el concepto de acto administrativo.

Y estima el autor del presente voto salvado que la idea expuesta no es ni siquiera ajena a la propia sentencia de la cual se disiente cuando ésta, como base del razonamiento, sienta por una parte: "preciso es en cada caso, analizar tanto la naturaleza del acto como del órgano de que proviene, a fin de poder decidir acertadamente la delicada cuestión que siempre plantea toda delimitación de tipo jurídico"; y por la otra: "es necesario concluir que el Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones, por consiguiente, no son sentencias judiciales aun en el caso de que se dicten en ejercicio de las funciones disciplinarias que constitucionalmente le han sido asignadas"; a pesar de que concluya la Sala declarándose incompetente "frente a una actuación disciplinaria directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces". De ahí la incongruencia —en nuestra opinión— que apuntáramos al comenzar a explicar el contenido de este voto salvado como justificatorio del mismo.

5. Típico acto administrativo de índole jurisdiccional, conforme a lo expuesto, el emanado del Consejo de la Judicatura en vía disciplinaria no debe quedar sin control judicial alguno con arreglo a los postulados que orienten nuestro estado de derecho, en acatamiento de los cuales los llamados "actos excluidos", si existen, deben verse más bien como una anomalía —que descansa generalmente en motivos políticos, comprensibles en algunos casos— del contencioso; mas no como producto de una sana lógica jurídica. Actos excluidos que nuestra doctrina, y sobre todo la jurisprudencia venezolana, sí reconocen, pero con franca resistencia, oponiéndoles, en todo caso, un prudente y progresivo control jurisdiccional por parte del poder judicial. Modelo en esa materia lo constituye la sentencia de 29 de abril de 1965 (Corte Plena), en la cual, no obstante la enumeración que en ella se hace de actos

provenientes de cada uno de los poderes del estado excluidos *taxativa y constitucionalmente* del control jurisdiccional del poder judicial, da ella pie para que se instaure un cierto grado de revisión contra algunos de dichos actos, sobre todo de los conocidos como "actos de gobierno", respecto de los cuales la susodicha sentencia limita la irrevisibilidad a los solos motivos de la decisión: "...determinadas actuaciones presidenciales, en cualquiera de los dos caracteres de Jefe del Ejecutivo Nacional o jefe del Estado venezolano..., están excluidas del control jurisdiccional de constitucionalidad, en atención a que por su propia esencia son actos de índole eminentemente política o de actos de gobierno, o de índole discrecional; situaciones en que no cabe aplicar a los motivos determinantes de la actuación el expresado control constitucional" (sealada sentencia de 29-4-65, subrayados del autor del presente voto salvado).

Se disiente, por tanto, expresamente en este voto salvado de la frase de la sentencia conforme a la cual: "tampoco basta con calificar de 'administrativo' un acto para que automáticamente se le abra la puerta del contencioso-administrativo", porque considera el magistrado disidente que sucede justamente lo contrario: la sola calificación de administrativo permite al particular hacer uso de la garantía constitucional (art. 206) del recurso contencioso contra el acto que haya causado estado, salvo excepción, pero del mismo rango supremo. Así lo tiene establecido esta Sala, cuando en el señalado fallo de 10 de enero de 1980, expresara: "No podría el legislador, sin infringir el orden jurídico constitucional, establecer expresa o tácitamente una derogatoria a los principios que informan nuestro sistema de derecho, que someten la actividad de todas las ramas del Poder Público al control de su regularidad y legalidad por parte del Máximo Tribunal de la República, o de los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

6. Es con arreglo a este control creciente —postulado nada menos que por la Carta Magna— como, a nuestro juicio, debe ser interpretado el texto de la Ley de Carrera Judicial (art. 62) cuando expresa que "las decisiones del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario *no tendrán recurso alguno*" (subrayado nuestro).

La doctrina y jurisprudencia españolas, elaboradas al calor de un ordenamiento del cual se inspiró claramente nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es cristalina respecto de esta interpretación:

"El apartado f del artículo 40 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa... dispone que no se admitirá recurso contencioso-administrativo respecto de... los actos que se dicten en virtud de una Ley que expresamente les excluye de la vía contencioso-administrativa". Jurisprudencia reiterada ha declarado:

a) Que hace falta que la exclusión se establezca en una Ley —no en una disposición de inferior jerarquía—. En sentencia de 22 de noviembre de 1954 se dice que 'por Decreto no puede privarse de un recurso contencioso-administrativo'. Pues es necesario que sea una 'disposición legal' (Ss. 9-1-31, 7-7-44, 5-7-45)...

b) Que la exclusión ha de ser expresa. Como dice un auto de 4-11-55, es necesario que la materia esté expresamente excluida de la vía contencioso-administrativa, por lo que *no existe exclusión cuando meramente se señala que 'no se dará recurso alguno'*, porque esta frase 'quiere decir que causará estado la decisión ministerial, sin poder deducírsele consecuencia de que se privó al demandante de la acción ejercida ahora, pues sólo cabe interpretar la frase transcrita refiriéndose a cualquier recurso que en vía gubernativa pudiera haberse establecido, como el que en ciertas materias se da contra decisiones ministeriales' (S. 22-11-54); tampoco se da la exclusión cuando la disposición legal dice que se resolverá la cuestión 'sin ulterior apelación' (S. 4-6-34)...

Como dice la sentencia de 6-7-63, 'la Ley de 22 de marzo de 1941, en su artículo 7º, al disponer que contra el acuerdo de la Dirección General no se dará recurso alguno, ha sido interpretado por la jurisprudencia en el sentido de que tal exclusión sólo deberá entenderse en lo que se refiere a los recursos propiamente jerárquicos, pero no en lo que afecta al contencioso-administrativo'. En cambio, sí implica la exclusión del 'recurso contencioso-administrativo' cuando por disposición legal se excluye la posibilidad de todo recurso y ante cualquier jurisdicción (Ss. 9-1-31, 18-10-32, 5-7-45 y 24-11-52)" (González Pérez, Jesús: *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1966, tomo II, pp. 538 y ss.).

Las transcritas apreciaciones derivadas de una doctrina jurisprudencial extranjera próxima a nuestro derecho positivo en materia procesal administrativa, son aplicables al caso de autos en el cual la disposición legal base de la precedente sentencia se limita a expresar, como se dejó expuesto, que "las decisiones del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario no tendrán recurso alguno". Pero ellas cobran superior relieve cuando se las confronta con el ordenamiento jurídico venezolano, donde la revisión en vía contencioso-administrativa viene consagrada constitucionalmente (art. 206); consagración cuya importancia no ha sido todavía entre nosotros suficientemente destacada ni llevada hasta sus últimas consecuencias, a pesar de que ya se reconoce en la citada sentencia de esta misma Sala de 10 de enero de 1980, y tal como en los citados artículos lo había hecho ver el autor de este voto salvado, quien piensa además que, a diferencia de lo que se expresa en la transcrita doctrina respecto del Derecho español —en el sentido de que sí debe admitirse la exclusión del recurso cuando el texto legal así lo consagra nítidamente— ni siquiera esta última distinción resulta aplicable a nuestro sistema de derecho, en el cual semejante declaración legislativa resultaría inocua, —incapaz de contrariarlo— frente al dispositivo constitucional 206 que consagra el contencioso-administrativo como garantía general para el administrado de la correcta configuración de los actos administrativos, cualquiera fuere su origen.

Tampoco la idea últimamente expresada resulta extraña a la sentencia de la cual se disiente, pues cuando en ella se afirma —al citar ejemplos de la intervención del Senado en el enjuiciamiento del Presidente de la República o de las respectivas cámaras en el allanamiento de uno de sus miembros (arts. 144, 150, ord. 8º, y 215, ords. 1º y 2º, de la Constitución)— que "la propia Constitución atribuye la más alta facultad jurisdiccional a órganos estatales ajenos al poder judicial", implícitamente parece estar reconociendo que las excepciones tienen que ser de rango constitucional y no legal.

La exclusión por el propio constituyente es lo que podría justificar pues la irrevisibilidad del acto, más que el relieve constitucional del órgano, como parece desprenderse de la precedente sentencia: relieve constitucional que, a los fines de la ausencia del control judicial de sus actas, no tiene la importancia que en el fallo parece atribuírsele, pues actos emanados de órganos del Estado de nítido rango constitucional no se encuentran excluidos de revisión en vía contencioso-administrativa por el poder judicial.

7. En resumen: Actos administrativos de índole jurisdiccional son, a juicio del autor de este voto salvado, las decisiones emanadas del Consejo de la Judicatura en procedimientos disciplinarios como el relativo al caso de autos, de manera que, cuando el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial establece que contra ellos "no cabe recurso alguno", ha de entenderse que no son recurribles en vía administrativa, pero que semejante declaración legal no puede contrariar su control contencioso-administrativo, establecido entre nosotros como garantía constitucional por el artículo 206 de la Carta Fundamental y desarrollada, en cuanto a los actos del Consejo de la Judicatura toca, por el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y también por una constante jurisprudencia de esta Sala, cuyas

sentencias —ya citadas— han revisado y revocado otros actos del Consejo de la Judicatura mediante los cuales —al no demostrar el Consejo que los afectados habían perdido las condiciones de ley para su reelección— algunos jueces fueron removidos de los cargos que venían desempeñando.

Voto salvado que no prejuzga —como tampoco la sentencia de la cual forma parte— acerca de si la decisión del Consejo de la Judicatura ahora impugnada, estuvo o no ajustada a Derecho.

En suma: la revisión del acto disciplinario del Consejo de la Judicatura que —conforme a la doctrina reafirmada en el presente voto salvado ha debido realizar la Corte— hubiera sido una contribución adicional a las que este Supremo Tribunal incesantemente ha venido haciendo para la total consolidación de nuestro Estado de Derecho, al no dejar que escape de su ponderada vigilancia la correcta configuración legal de los actos estatales cualquiera sea su origen, a salvo, no obstante, sólo las excepciones establecidas por el propio constituyente. Idea que hace casi exactamente quince años sustuve, en el primero de los artículos precedentemente citados, por vía de “*Conclusión*”: El análisis de las decisiones anotadas revela, de una parte, que la exclusión de actos administrativos —y aun de naturaleza legislativa o sus equivalentes— del control de una jurisdicción, sea ésta contencioso-administrativa o, en su caso, de rango constitucional, no encuentra fundamento suficiente ni desde el punto de vista doctrinario ni legal; por otra parte, tal exclusión se hace ya insostenible, a los efectos del recurso contencioso-administrativo, cuando esta jurisdicción adquiere en Venezuela tal rango de amplitud en el respectivo precepto constitucional”.

Voto salvado: que se hace público en la misma fecha que la precedente decisión: que ha sido emitido por su autor con la firme esperanza que él abriga de que en un futuro no lejano llegue a ser doctrina de este Alto Tribunal también la revisibilidad de los actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura; y que, por disposición legal, suscriben junto con el Magistrado disidente, sus honorables colegas de Sala.

Voto salvado de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas:

I

El fallo anterior comienza por reconocer que el Consejo de la Judicatura “no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones, por consiguiente, no son sentencias judiciales aun en el caso de que se dicten en ejercicio de las funciones disciplinarias que constitucionalmente le han sido asignadas” (p. 4). En opinión de la disidente, sentada la premisa básica fundamental (que el Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial) y la premisa menor (que sus decisiones no son sentencias judiciales) la conclusión a la que debería haber llegado el fallo está consignada en una sentencia de esta misma Sala de fecha 10 de enero de 1980 —compartida en este punto por el actual ponente de la decisión objeto de este voto salvado— en la cual categóricamente se afirma que “*solo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que solo los órganos del poder judicial pueden desarrollar la función judicial* (función jurisdiccional ejercida por los Tribunales). Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen, sea a través de actos administrativos condicionados por la legislación, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley y, por tanto, de rango legal”. Esta afirmación es de carácter general y no circunstancial, es decir, no la pronunció la Sala en aquella ocasión (enero 1980) porque se trataba de Comisiones Tripartitas, sino que es válida y aplicable en términos absolutos sea cual fuere el órgano examinado, ya que, como puede fácilmente apreciarse, el párrafo transcrito tiene virtualidad propia sacándolo del contexto de aquella o de cualquier otra sentencia. El razonamiento que condujo a la conclusión que hoy destaca la exponente, no es, por otra parte, original de la Corte, sino aceptación y di-

fusión de teorías de derecho público que, para explicar el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas, establecen una distinción entre las funciones o actividades del Estado y los actos dictados en ejercicio de la función. Según los expositores de esta tesis, reproducida en el mismo fallo que se comenta, la jurisdicción puede ejercitarse tanto por la Administración como por el Poder Judicial, pero hay que distinguir entonces entre función jurisdiccional del órgano "judicial" y función jurisdiccional del órgano "administrativo": así como el órgano judicial, cuya función principal o esencial es la emisión de actos jurisdiccionales, puede también emitir excepcionalmente actos administrativos, del mismo modo el órgano administrador, cuya emisión esencial es la emisión de actos administrativos, excepcionalmente puede asimismo realizar actos jurisdiccionales. En otras palabras, la función jurisdiccional, si bien es una "función propia" de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los otros órganos estatales también la ejercen, pero *lo que sí es una función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal* (Trevijano Foss: *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*. Madrid, 1957, pp. 191-192; Marienhoff, Miguel: *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1966. Tomo I, pp 85 y 55; González Pérez, Jesús: *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, 1966, pp. 37 y 38; Brewer-Carías, Allan R.: *Derecho Administrativo*, Caracas, Tomo I, 1975, pp. 373 a 390).

Partiendo de allí, esto es, de que "sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar la función judicial", no siendo "el Consejo de la Judicatura un órgano del Poder Judicial ni sus decisiones sentencias judiciales", la conclusión acorde con tal pronunciamiento y consecuente con la tesis expuesta y acogida anteriormente por la Sala, era que el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo y que el acto de destitución del Juez Ruiz Becerra es un acto administrativo condicionado por la legislación (Ley de Carrera Judicial) dictado por ese órgano administrativo (Consejo de la Judicatura), sometido por tanto al control judicial de este Máximo Tribunal (art. 42, ord. 12 L.O.C.S.J.).

II

En efecto:

1. Que el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa ha sido hasta ahora admitido pacíficamente por la doctrina y la jurisprudencia, comenzando por la de esta misma Sala (Vid. doctrina: Brewer-Carías, Allan R.: *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*. Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, pp. 114 y 115). Para este autor, la Contraloría General de la República, el Consejo Supremo Electoral, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio Público, son órganos administrativos pero que gozan de una autonomía funcional respecto del Poder Ejecutivo (Jurisprudencias: Sentencias S.P.A. del 7-8-73; 7-6-82 y 20-10-83).

2. Que los órganos administrativos puedan dictar excepcionalmente actos de sustancia jurisdiccional sin perder por ello su condición de actos administrativos, ha sido también hasta ahora admitido mayoritariamente por la doctrina y la jurisprudencia de esta Sala la cual, en la sentencia citada supra (10-1-80) sostuvo que "cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les correspondieren por su referido carácter jurisdiccional". En el mismo sentido, se han pronunciado otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (Vid. entre otras, senten-

cias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fechas 20-12-1977 y 11-5-1980).

3. Y que tratándose de actos administrativos, no están excluidos del control de la jurisdicción contencioso-administrativa con arreglo al artículo 206 de la Constitución, ha sido hasta ahora jurisprudencia firme y constante de este Supremo Tribunal.

III

Pero en la presente oportunidad la mayoría sentenciadora se aparta de su propio criterio, resumido en los tres puntos anteriores y, para poder hacerlo, elabora toda una teoría del "órgano complejo" según la cual el Consejo de la Judicatura parece ser una especie única en nuestro ordenamiento jurídico, ya que no es ni un órgano legislativo, ni un órgano judicial, ni un órgano administrativo, sino una mezcla de los tres: un organismo "tridimensional", "con facultades a la vez *normativas* en cuanto puede dictar su propio Reglamento (art. 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y el Reglamento de los Concursos de oposición (art. 25 de la Ley de Carrera Judicial); *administrativas* en cuanto maneja su propio presupuesto y el de los Tribunales de Justicia, hace nombramientos; y *jurisdiccionales* cuando ejerce el poder disciplinario que le ha sido expresamente conferido por el texto constitucional" (pp. 15, 16 y 19. Subrayados de la sentencia).

Y al entrar a analizar la calificación que corresponde —de acuerdo con su naturaleza intrínseca— a las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, concluye que dichas decisiones "no son actos administrativos, sino sentencias de carácter jurisdiccional similares a las que podrían dictar los Tribunales de la República revestidas de la autoridad de la cosa juzgada (pp. 25 y 26) y excluidas, por tanto, del control en vía contencioso-administrativa (pp. 26 y 27).

La exponente discrepa totalmente de los pronunciamientos que se hacen en la sentencia respecto a la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura, al carácter de las decisiones que éste dicta en materia disciplinaria, y a las consecuencias que deriva el fallo del carácter que atribuye a dichas decisiones.

IV

1. En primer lugar, en lo que toca a la caracterización del Consejo de la Judicatura como órgano de naturaleza compleja en virtud de la tridimensionalidad de sus funciones. Para fundamentar este aserto, el fallo cuestionado se expresa así: "Hace largo tiempo que la teoría política de la absoluta separación de los Poderes Públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) ha sucumbido ante las realidades jurídicas impuestas por la dinámica social en la generalidad de los países de régimen constitucional" (p. 8). "Por encima de las teorías políticas y de las doctrinas jurídicas, priva su voluntad (la del constituyente) para establecer lo que crea más conveniente en cada oportunidad. Nada le puede impedir que otorgue facultades reglamentarias a un órgano distinto de los del Poder Ejecutivo, o a éste facultades legislativas, o al Poder Judicial facultades administrativas, o a las Cámaras facultades jurisdiccionales. También podría ser su voluntad —como en efecto lo fue— ordenar la creación de un organismo en que todas esas diversas facultades se encuentren reunidas. Tal es el caso del Consejo de la Judicatura" (p. 15). "Ya quedó demostrada la naturaleza compleja del Consejo de la Judicatura y sus facultades normativas, administrativas y jurisdiccionales" (p. 16). "Ocurre sin embargo, que muchos juristas se resisten a admitir la existencia de figuras nuevas creadas por el legislador, por el hábito de compararlas siempre con las instituciones ya consagradas por la tradición. Pero quíeráse o no, el Consejo de la Judicatura es un organismo tridimensional, una

de cuyas más importantes y delicadas funciones la constituyen sus decisiones jurisdiccionales en materia disciplinaria” (p. 19).

Haciendo abstracción de algunas contradicciones que se observan en los párrafos transcritos (por ejemplo: “que se otorguen facultades reglamentarias a un órgano distinto de los del Poder Ejecutivo”, con lo que se está reconociendo que las facultades reglamentarias son propias del Poder Ejecutivo, y por ende administrativas, pero luego se colocan aparte las facultades “normativas” del Consejo de la Judicatura —que no son otras que las reglamentarias— como si se tratara de facultades legislativas); y haciendo abstracción también de que esa conjunción de facultades (jurisdiccionales, normativas, administrativas) las posee igualmente la Corte Suprema de Justicia y nadie duda por ello que se trata de un órgano judicial y no “complejo”; lo cierto es que la tesis expuesta *sirve para definir la naturaleza jurídica de los actos que emanan de un determinado organismo pero la naturaleza jurídica del organismo que los dicta.*

La constatación de que en nuestro ordenamiento jurídico existan algunos entes del Estado que, *además de sus funciones propias,* pueden ejercer también otras facultades no resulta, por lo demás, nada novedosa. En efecto, ya en junio de 1977, esta misma Sala Político-Administrativa, en un fallo que parcialmente se reproduce en la Sentencia del 10 de enero de 1980 —citada ahora tanto en la decisión de la cual se disiente como en este voto salvado— se pronunció así: “La condición del acto administrativo no emana, necesariamente, de la índole del organismo que lo realiza, sino de la función o facultad que ejerce al realizarlo (criterio material). Tal conclusión surge del supuesto admitido y reconocido por la doctrina administrativa, que atribuye carácter complementario y de recíproca cooperación a los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones, en forma tal que unos y otros según las atribuciones que respectivamente les señalan las leyes, *realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les incumben.* Este parecer no desconoce el principio de la separación de los Poderes ni la ineficacia de los actos realizados con usurpación de autoridad. Por el contrario, en opinión de esta Sala, la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo *potestades típicamente administrativas y aun jurisdiccionales,* y al Poder Judicial, funciones administrativas, como el caso del nombramiento de jueces que hace este mismo Tribunal; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas, como la reglamentación parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón, que es considerado como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo toda vez que el Reglamento es norma jurídica de carácter general, dictado por la Administración Pública para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho. En otros casos, la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia entre partes litigantes, en forma *similar* (pero no idéntica ya que no gozan del atributo de la cosa juzgada propio de las sentencias de los tribunales) a como lo hace la autoridad judicial (Los subrayados y acotaciones en paréntesis son de la exponente y no del fallo).

Asimismo, tanto en el comienzo de este voto salvado (p. 43) como en el texto de la sentencia de la cual se disiente (p. 9) se hizo referencia a las modernas teorías que, en base a la anotada circunstancia (diversificación de funciones), establecen una distinción entre las funciones o actividades del Estado y los actos dictados en ejercicio de la función. En este sentido, se adopta una definición *material* de las funciones del Estado, es decir, basada en la *naturaleza* de la actividad estatal y no en la forma o el órgano del cual emanó, y se sostiene que, para llegar a dicha caracterización material, resulta indispensable no confundir la función misma con el acto que emana de su ejercicio, o sea que no debe mezclarse la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos).

Como puede apreciarse entonces, la tesis de la heterogeneidad de funciones en un mismo organismo, *no resuelve la cuestión de la naturaleza jurídica del órgano* (administrativo, legislativo o judicial) sino la naturaleza de los actos que dicta en ejercicio de cada una de esas diversas funciones que le hayan sido asignadas. El carácter de un órgano, su naturaleza intrínseca, sólo puede definirse en base a la *prevalencia* de las funciones o actividades que realiza. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus *funciones propias*, dice la Constitución (art. 118), y es partiendo de allí, de la determinación de cuáles son esas funciones "propias" que ejerce un determinado órgano, que puede encontrarse su verdadera naturaleza. Un órgano es legislativo, cuando su función propia o esencial es legislar; un órgano es judicial, cuando su función propia o esencial es administrar justicia; y un órgano es administrativo cuando su función propia o esencial es administrar, gobernar, asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, atender la satisfacción de las necesidades colectivas, mantener el orden y la seguridad pública, etc.

Y el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo, no sólo porque no es ni legislativo ni judicial —si se le aplica la teoría conceptualista negativa que define a la Administración en sentido residual: "Administración es todo aquello que no es ni Legislación ni Justicia"— sino sobre todo y fundamentalmente porque *todas* las atribuciones que le han sido conferidas constituyen potestades típicamente administrativas.

En efecto, un sector mayoritario y calificado de la doctrina administrativa (Zanobini, Alessi, García Trevijano, Garrido Falla, Montoro) coincide en determinar que las potestades o funciones propias de la Administración Pública son las siguientes: reglamentaria, imperativa, correctiva o disciplinaria y organizativa y ejecutiva (*strictu sensu*).

La mayoría sentenciadora en cambio, sólo reconoce como potestades administrativas del Consejo de la Judicatura el manejo de su propio presupuesto y el de los tribunales de justicia, el hacer nombramientos (p. 15) y los actos organizativos de los servicios judiciales (p. 26). No se detendrá, por tanto, la exponente, en el análisis de ese tipo de atribuciones. Pero sí lo hará respecto a las facultades reglamentarias y disciplinarias que son las que, parece, han impedido a la Sala catalogar al Consejo de la Judicatura como un órgano de naturaleza estrictamente administrativa.

A. *La potestad reglamentaria de la Administración*

Cualquier autor de Derecho Administrativo que se consulte no vacilará en afirmar que el estudio del poder reglamentario de la administración constituye uno de los principales capítulos de esa rama del derecho y que los actos reglamentarios representan la parte cuantitativamente más importante de las fuentes del Derecho Administrativo. En el prefacio al denso libro de Jean Claude Douence intitulado *Investigaciones sobre el poder reglamentario de la Administración (Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration. L.G.D.J., París, 1968)* el conocido profesor J.M. Auby destaca que "el poder de dictar (actos reglamentarios) traduce en quien lo detenta, la existencia de una cualidad jurídica esencial: la de autoridad administrativa", y agrega que el fundamento de ese poder se encuentra en la teoría de las "prerrogativas del poder público" (*prérogative de puissance publique*) constituyendo el reglamento la especie más representativa de esas prerrogativas, pues la administración recibe el poder de establecer, por su sola voluntad unilateral, obligaciones a cargo de terceros. Lo interesante y novedoso de la obra de Douence es que, como su título lo indica, se consagra al estudio *no del reglamento* en sí mismo (con lo cual no innovaría pues caería en la fórmula tradicional fundada en el criterio material) *sino del poder reglamentario*, es decir, que no se enfoca o estudia el "acto"

sino la "competencia", haciendo abstracción al resultado del ejercicio de esa competencia.

A los fines de este voto salvado, lo que importa resaltar es que, independientemente de la naturaleza intrínseca del acto reglamentario (carácter normativo) cuando una autoridad pública ejerce la potestad o competencia de emitir un reglamento, —constitucional o legalmente otorgada— está actuando en *función administrativa* y no legislativa ni de ningún otro tipo. En otras palabras, la facultad reglamentaria es una función propia de la Administración Pública, que se traduce en un acto administrativo: el reglamento, y no pierde ese carácter de acto administrativo por el hecho de que, excepcionalmente, emane de cualquier otra rama del Poder Público que no sea la Administración. En el caso del Consejo de la Judicatura esa facultad reglamentaria no es excepcional, sino común, ordinaria, que, como órgano administrativo que es, le ha sido otorgada por el legislador para el cabal cumplimiento de los fines que le son propios: asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

Del ejercicio de esa competencia propia dimana la amplia reglamentación que ha dictado hasta el presente sobre diversas materias (v. gr. reglamento del Consejo, estatuto de personal judicial, sobre permisos y licencias de los jueces, prima de antigüedad para jueces y demás funcionarios, reglamento de jubilación, reglamento de concurso de oposición, normas para evaluación de jueces).

Potestad reglamentaria conferida igualmente a los otros órganos de naturaleza administrativa (con autonomía funcional frente al Poder Ejecutivo) que tienen el mismo rango y origen constitucional que el Consejo de la Judicatura: Contraloría General de la República, Consejo Supremo Electoral y Fiscalía General de la República. En efecto, tan cierto es que el Consejo de la Judicatura tiene el mismo carácter administrativo que esos tres órganos (Contraloría, Fiscalía, Consejo Supremo Electoral) que el legislador de la Corte Suprema los incluyó a los cuatro, al otorgar competencia a este Supremo Tribunal para declarar la nulidad de sus *actos administrativos, generales o individuales*, sea por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad (a más de ocho años de vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ni la jurisprudencia de esta Corte ni la doctrina han puesto en duda que esos son los órganos comprendidos en la previsión del ordinal 12, art. 42 de la L.O.C.S.J.).

La alusión de la norma a los actos administrativos *generales* en el caso del Consejo de la Judicatura se refiere, obviamente, a los reglamentos que dicta, y la de los actos administrativos *individuales*, incluye las decisiones disciplinarias que emite como resultado del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora o disciplinaria que ejerce sobre los jueces.

B. *La potestad sancionadora y disciplinaria de la Administración*

También sobre este punto hay consenso entre los autores más reputados de derecho público, en considerar las potestades sancionadora y disciplinaria como de naturaleza netamente administrativa. Sin entrar a exponer —por extensas y prescindibles en esta oportunidad— las diferentes posiciones doctrinarias acerca del funcionamiento de la potestad sancionadora general de la Administración, basta recordar —siguiendo a Montoro— que la Administración, en el ejercicio de la potestad sancionadora, no actúa con el objeto de reintegrar el ordenamiento general, como ocurre a través de la actividad jurisdiccional del Estado, sino para cuidar de los intereses que actualiza y reintegrar el ordenamiento jurídico administrativo; de lo que se desprende que el fundamento de la potestad sancionatoria reside, en el propio *ordenamiento jurídico administrativo, en virtud del cual la administración ni solu-*

mente tiene la potestad normativa, sino también la potestad sancionadora, encaminada a reprimir las infracciones al ordenamiento de que es titular.

En base a esto, la mayoría de los tratadistas no admite distinciones entre la potestad sancionadora y la potestad disciplinaria de la Administración, pues entienden la potestad sancionadora de la Administración como algo de conjunto que comprende todos los supuestos en los que la Administración actúa mediante el ejercicio de la actividad *repressiva*. El hecho de que mediante aquella (sancionadora) se tienda a reprimir las infracciones debidas a incumplimiento de deberes genéricos de los ciudadanos y mediante ésta (disciplinaria) a los de carácter específico nacidos de una relación especial de sujeción, no es obstáculo para estimar que en ambos casos la administración actúa por idénticas razones y el fundamento de la potestad en virtud de la cual impone sanciones sea el mismo (Vid. Miguel Montoro Puerto: *La Infracción Administrativa. Características, Manifestaciones y Sanción*. Ediciones Nauta, S.A., Barcelona, 1965, pp. 330 y 331).

Del mismo parecer es Zanobini, quien resueltamente incluye la sanción disciplinaria dentro del campo de las sanciones administrativas, con la mera distinción de que aquella opera en el terreno de las relaciones especiales y se basa en un especial deber de obediencia y sobre un especial poder de supremacía. Si la última constituye el género —dice—, la primera constituye la especie.

Esta misma Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 19 de julio de 1984 (Exp. 4002), al analizar en un caso concreto el carácter o la naturaleza jurídica de las decisiones que dictan los jueces en materia disciplinaria o correctiva, estableció que dichas decisiones “conforman una especie de la categoría genérica de actos administrativos, porque, a través de tales providencias, el Tribunal actúa, no en ejercicio de la función jurisdiccional que le es propia, sino en función administrativa. En efecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen que cuando los órganos del Poder Judicial toman alguna medida relativa a la administración de su personal (v. gr. nombramientos, destituciones, permisos, etc.), o a la organización del tribunal (reglamentos), o al orden y respecto en el recinto de los tribunales (sanciones correctivas o disciplinarias), no están resolviendo una controversia entre partes declarando el derecho aplicable con fuerza de verdad legal (función jurisdiccional), sino actuando como sujetos de derecho en una determinada relación jurídica, como gestores del interés público y, por consiguiente, las declaraciones de voluntad que emitan en cualquiera de los supuestos anotados, son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional”.

V

Establecido así que el poder disciplinario cae en el campo de la Administración, que forma parte integrante de la potestad sancionadora genérica de la Administración, resulta inevitable concluir, respecto al caso específico que se analiza, que cuando el Consejo de la Judicatura ejercita el poder disciplinario de que está investido, está actuando en función de autoridad administrativa y que los actos que dimanen del ejercicio de ese poder, son actos de típica naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

De allí que, para resolver el problema planteado en autos, no tenía la Sala ni siquiera que acudir a la teoría —varias veces citada en este voto salvado— de distinción entre los actos cumplidos en ejercicio de una función “propia” y los que no lo son, y mucho menos a la figura del “órgano complejo”. Bastaba con analizar la naturaleza de las potestades conferidas al Consejo de la Judicatura para dictaminar que se trataba de un órgano administrativo, y que son administrativos los actos que dicta en ejercicio de esas potestades.

Hipótesis esta que la mayoría sentenciadora juzga absurda porque "sería un verdadero contrasentido pretender garantizar la independencia de los Jueces y al mismo tiempo poner por encima de ellos un ente administrativo al que quedarían jerárquicamente sometidos" (p. 19). Cree la exponente, en cambio, que lo que le da connotación particular al Consejo de la Judicatura es que se trata de un órgano administrativo de rango constitucional en el cual tienen adecuada representación las tres ramas que conforman el Poder Público de la República, lo cual, por sí solo es, o debería ser, suficiente garantía de cumplimiento de los fines superiores que justificaron su creación.

Esa composición heterogénea del Consejo de la Judicatura existía ya, por lo demás, en los órganos encargados de hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los jueces, que precedieron al Consejo de la Judicatura y constituyen sus antecedentes históricos. En efecto, en un modesto trabajo de la disidente intitulado *La Responsabilidad de los Jueces en Venezuela* (Impresos Urbina, Caracas, 1982) en el capítulo concerniente al régimen disciplinario de los jueces, se examina la legislación vigente en la materia a partir de 1948 cuando se dictó la primera Ley Orgánica del Poder Judicial después de la nacionalización de la justicia en Venezuela y, en lo referente a los órganos competentes para imponer dichas sanciones se expresa:

Según la Ley de 1948: —A los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia: la Corte en Pleno, sin la asistencia del Magistrado contra quien se procedía; —En las Cortes Superiores, por el Presidente a los otros Jueces; y cuando él era el infractor, por la Corte Plena; —En los tribunales unipersonales, por el superior jerárquico.

El Estatuto Orgánico del Poder Judicial del 21 de diciembre de 1951, que sigue a aquella, contiene la innovación importante para la época, de que crea una Junta para conocer y sancionar las faltas graves de los Jueces, compuesta de cinco miembros elegidos así: dos por la Corte Federal y de Casación; dos por el Ejecutivo Federal, por órgano del Ministerio de Justicia; y el quinto, por los cuatro anteriores, salvo que no pudieran ponerse de acuerdo, caso en el cual también sería nombrado por el Ejecutivo Federal. Aunque esta Junta nunca llegó a constituirse su mención es significativa porque representa, en el espíritu del legislador, el germen del Consejo Judicial creado en la Ley Reformativa de ese Estatuto, de 30 de junio de 1956, el cual constituye a su vez, en materia disciplinaria, el antecedente inmediato del actual Consejo de la Judicatura.

Ese Consejo Judicial, creado en la Ley de 1956, estaba compuesto de cinco miembros elegidos: uno, por la Corte Federal; otro, por la Corte de Casación, preferentemente entre sus Vocales; dos, por el Ejecutivo Nacional, y el quinto, que debía ser un Juez de Instancia, por los cuatro miembros ya designados, salvo que no pudieron ponerse de acuerdo, caso en el cual sería también nombrado por el Ejecutivo. Este Consejo Judicial tenía a su cargo imponer las sanciones disciplinarias (que eran: amonestación oral o escrita, multa, suspensión y destitución del cargo) a los Jueces Superiores, Jueces de Primera Instancia, Fiscales y Defensores ante las Cortes Federal y de Casación, y Fiscales del Ministerio Público; y correspondía a los Jueces Superiores la misma facultad respecto de los Jueces Inferiores y Defensores Públicos de Presos de su jurisdicción.

Por tanto, no resulta veraz la afirmación del fallo que, para robustecer su declaración de que las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos sino sentencias de carácter jurisdiccional, sostiene (p. 26) que ello resulta conforme con el nuevo régimen legal iniciado por el propio constituyente, "que ha transferido la jurisdicción disciplinaria que antes tenía esta Corte al Consejo de la Judicatura", cuando, como se ha visto, la Corte Suprema nunca tuvo esa

potestad disciplinaria (salvo para el caso de "faltas leves", bajo la vigencia del Estatuto de 1951).

Tampoco resulta convincente para la disidente, la referencia que —también con el propósito de robustecer su posición—, hace el fallo al derecho comparado, y particularmente al derecho francés. En efecto, si bien es cierto que el Consejo de Estado de ese país conoce de las decisiones disciplinarias del Consejo Superior de la Magistratura por la vía del recurso de casación administrativa, con lo cual le otorga a ese cuerpo el carácter de jurisdicción administrativa, ello se debe a una razón, no consignada en el fallo, que tiene que ver con la composición de dicho cuerpo cuando actúa en materia disciplinaria. En tales casos, el Consejo Superior de la Magistratura de Francia, es presidido por el Primer Presidente de la Corte de Casación y formado por seis magistrados de la jurisdicción judicial (como se sabe, en Francia existen dos clases de jurisdicción: "la jurisdicción judicial" a cuya cabeza está la Corte de Casación y la "jurisdicción administrativa" en cuya cúspide se encuentra el Consejo de Estado) un Consejero de Estado, y solamente dos personas más que no pertenecen a la Magistratura (art. 1º de la Ordenanza Orgánica del Consejo Superior, de fecha 22 de diciembre de 1958).

Y es con fundamento en esta composición mayoritaria de *jueces activos* del Consejo Superior de la Magistratura, lo que ha llevado a la jurisprudencia del Consejo a darle tratamiento de tribunal cuando decide en materia disciplinaria de los Jueces, ya que, hasta ahora, el Consejo de Estado no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de dicho órgano (Vid. estudio completo acerca del Consejo de la Magistratura francés en: Auby et Drago. *Traité de Contentieux Administratif*, L.G.D.J., París, 1962, T. I., pp. 247, 248, 514).

Es, pues, patente, como bien se dice en el fallo, la diferencia entre la institución francesa y nuestro Consejo de la Judicatura. En nuestro derecho no es dable sostener que el Consejo de la Judicatura, cuando ejerce sus facultades disciplinarias, actúa como un órgano jurisdiccional y sus decisiones están revestidas de la autoridad de la cosa juzgada. La exponente aspira a haber dejado demostrado en este escrito que el Consejo de la Judicatura venezolano es un órgano de naturaleza administrativa, al cual le han sido conferidas potestades administrativas, que el ejercicio de esas potestades se traduce en actos administrativos (sea cual fuere la forma externa que adopten: reglamentos, sentencias, resoluciones, etc.) y que, por consiguiente, todos sus actos pueden ser impugnados, por inconstitucionalidad o ilegalidad, ante la Corte Suprema de Justicia, por preverlo así el ordinal 12, artículo 42 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal.

VI

En tal virtud, el alcance que debe dársele al artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial según la cual "las decisiones del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario no tendrán recurso alguno" no puede ser otro que el que reiteradamente ha dado este Alto Tribunal a expresiones legislativas de este tipo: la negativa de la ley a admitir ulteriores recursos contra un acto administrativo se refiere a recursos en sede administrativa, pero no al recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual ningún acto administrativo está excluido en virtud del dispositivo constitucional (art. 206 C.N.) que no establece excepciones al respecto.

Y el legislador de la Carrera Judicial ha debido entenderlo de esa manera cuando, en el artículo 52 de ese texto legal establece que "el proceso disciplinario se mantendrá en secreto, excepto para el denunciado, *hasta tanto quede firme la decisión*". Por consiguiente, si más adelante dice (art. 62) que la decisión no tendrá

recurso alguno, esa firmeza del acto sólo puede ocurrir en dos casos: o porque, existiendo un recurso jurisdiccional posterior el interesado no lo ejerció en tiempo oportuno y, por ende, el acto o decisión quedó firme, o porque, habiendo ejercido el o los recursos jurisdiccionales pertinentes, se haya producido en definitiva la decisión judicial respectiva.

Para la exponente resulta aberrante que la Corte Suprema de Justicia haya interpretado hasta ahora que las decisiones disciplinarias de los Jueces de la República son de naturaleza administrativa y no jurisdiccionales y les haya abierto la vía contencioso-administrativa pese a la norma legal (art. 132 L.O.P.J.) que establece que las sanciones disciplinarias serán impuestas por el Juez sin ulterior recurso (ver, por ejemplo, expediente 3771. S. 20-10-83), y que en esta ocasión, tratándose de una decisión de la misma naturaleza administrativa que aquéllas, tomada por un órgano que es administrativo y no judicial, la Sala se aparte de sus criterios anteriores y decida que, en la especie, las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus atribuciones disciplinarias tienen "carácter eminentemente jurisdiccional", a las cuales "quiso la ley darle carácter definitivo, no sujetas a impugnaciones posteriores por ninguna acción o recurso que para otras situaciones prevén las leyes de la República". "*Ha querido el legislador* —dice la Sala— reconocer absoluta autoridad en materia disciplinaria al *órgano jurisdiccional* al cual constitucionalmente se le otorgó dicha atribución, y *dispensarle la misma confianza que a esta Corte Suprema de Justicia, contra cuyas decisiones, ya en segunda o en única instancia, no se oír ni admitirá recurso alguno*" (pp. 13 y 14) (La cursiva es de la disidente).

Justifica esta posición la mayoría sentenciadora por tratarse, en el caso del Consejo de la Judicatura de un organismo constituido por nueve Magistrados designados por los tres altos Poderes de la República, quienes duran en sus funciones los cinco años de cada período constitucional y deben reunir las mismas condiciones que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, de acuerdo con el fallo: "Instituido por la propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 217 y 34 respectivamente) para asegurar 'la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales', en los Magistrados del Consejo de la Judicatura debe suponerse las facultades necesarias para el cumplimiento de tal misión; esto es, la jurisdicción disciplinaria, cuyo autónomo e independiente ejercicio garantiza la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico y las condiciones exigidas a sus miembros. No se trata de jueces ocasionales nombrados para el conocimiento de un eventual proceso. Son jueces cuya función está prevista en el propio texto constitucional, autónomos e independientes de cualquier otra autoridad; en fin, jueces naturales como los previstos en el artículo 69 de la Constitución y en los compromisos internacionales contraídos por la República" (p. 17).

Serías objeciones merece a la exponente el contenido de los párrafos transcritos de la sentencia:

1. La naturaleza intrínseca, el carácter de un acto, no se pierde en razón del autor del mismo. Cuando esta Corte Suprema de Justicia o el Congreso de la República nombran o destituyen un funcionario, ese acto de nombramiento o destitución es un acto administrativo, intrínsecamente administrativo, y no cambia su naturaleza por el hecho de que emane del Supremo Tribunal o del Parlamento, es decir, no podría decirse que por haber sido dictado por una autoridad legislativa o judicial y no administrativa, se convierte en acto legislativo o jurisdiccional. Ahora bien, ya se ha dicho y fundamentado en esta exposición, que las sanciones disciplinarias constituyen decisiones de contenido netamente administrativo, que el régimen disciplinario constituye un capítulo esencial del derecho administrativo. Por consiguiente, la naturaleza administrativa de la sanción disciplinaria no puede cambiar por la cir-

cunstancia de que, quien la imponga, sea un órgano que reúna las características anotadas en el fallo de la Sala.

2. No resultan comparables la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura, a los fines de deducir de esa comparación —fundada, entre otras cosas en la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico e idénticas condiciones exigidas a sus miembros— la inapelabilidad de sus decisiones. Aunque parezca superfluo, debe recordarse que ha sido el *propio constituyente* quien fijó las atribuciones específicas de la Corte Suprema de Justicia, determinó su integración, precisó la forma de elección y las condiciones de elegibilidad de sus miembros, le otorgó la condición de más alto Tribunal de la República, y dispuso terminantemente —para evitar cualquier duda al respecto, en palabras del proyectista— que contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno. Respecto al Consejo de la Judicatura, en cambio, el constituyente sólo prevé la creación de ese Cuerpo y ordena al legislador ordinario establecer su organización y atribuciones dentro del enunciado general que la Constitución establece. Es, pues, una ley y no la Constitución, la que fija los requisitos de elegibilidad de los miembros del Consejo de la Judicatura y sus atribuciones específicas, y es el legislador ordinario y no el constituyente, el que ha determinado que contra las decisiones del Consejo en materia disciplinaria no habrá recurso alguno. De haber sido esa la voluntad del constituyente, el artículo 217 de la Constitución hubiese concluido: “Contra las decisiones que dicte el Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria no se oirá ni admitirá recurso alguno”, en cuyo caso la equiparación con la Corte Suprema de Justicia resultaba posible. Por otra parte, comparte la disidente en este punto la afirmación del recurrente de que “contra las decisiones de la Corte Suprema de Justicia no se oye ni admite recurso alguno porque es el Supremo Tribunal y por definición no hay un tribunal ante el cual recurrir, pero el Consejo de la Judicatura no es un tribunal, y mucho menos Supremo”.

Asimismo, en cuanto a “la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico”, tal circunstancia no permite arribar a la conclusión del fallo, pues ya se ha visto cómo el Consejo Supremo Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República gozan también de esa autonomía funcional y sin embargo, sus actos están sometidos al control de la constitucionalidad y legalidad que ejerce este Supremo Tribunal. Es más, en el caso del Fiscal General de la República, es la propia Constitución la que establece (art. 219) que deberá reunir las mismas condiciones que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

3. El fallo afirma que los miembros del Consejo de la Judicatura “no son jueces ocasionales nombrados para el conocimiento de un eventual proceso, sino que se trata de jueces cuya función está prevista en el propio texto constitucional, autónomos e independientes de cualquier otra autoridad; en fin, jueces naturales como los previstos en el artículo 69 de la Constitución y en los compromisos internacionales contraídos por la República”. Esta declaración resulta sorprendente si, como parece desprenderse del contexto de los párrafos transcritos, la única base de sustentación para equiparar los Magistrados del Consejo de la Judicatura a los jueces de la República que con arreglo a la letra constitucional son autónomos e independientes en el ejercicio de sus funciones (art. 265 C.N.), es que esa autonomía e independencia está garantizada en los Magistrados del Consejo de la Judicatura “por la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico y las condiciones exigidas a sus miembros. Estas dos razones, unidas a la existencia de normas procesales contenidas en la Ley de Carrera Judicial, son pues, suficientes para que la mayoría sentenciadora concluya que “sus decisiones jurisdiccionales reúnen todas las garantías constitucionales para que puedan ser absolutamente asimiladas a las emanadas de los Tribunales de Justicia y con fuerza para pasar en autoridad de cosa juzgada” (p. 16). Se trata, en criterio de la exponente, de una interpretación bastante particular que

hace el fallo de las normas constitucionales (arts. 68, 9, 204, 205 C.N.) y legales (L.O.P.J.) que prevén y regulan la administración de justicia y la actividad jurisdiccional en Venezuela.

Por las razones expuestas, considera la Magistrada disidente que el fallo de la Sala ha debido declarar:

1. Que el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa.
2. Que las potestades conferidas por la Constitución y las leyes al Consejo de la Judicatura, incluyendo la potestad disciplinaria, son potestades propias de las autoridades administrativas.
3. Que los actos dictados por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de las potestades que tiene asignadas, incluyendo las decisiones disciplinarias, son actos de naturaleza administrativa.
4. Que por ser actos de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, no pueden adquirir el carácter de cosa juzgada definitiva.
5. Que el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial que niega recurso contra las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, debe interpretarse, conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte, que alude a los recursos administrativos, pero nunca a los recursos contencioso-administrativos.
6. Que, en su condición de actos administrativos, las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura, sea cual fuere la forma en que se manifiesten (reglamentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, etc.) están sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución de la República.
7. Que el órgano judicial competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de nulidad contra las decisiones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura, es la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con arreglo a lo pautado en el artículo 42, ordinal 12, de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal.
8. Que, como consecuencia de todo lo anterior, era admisible el recurso interpuesto por el Dr. Francisco Ruiz Becerra contra la decisión del Consejo de la Judicatura de fecha 26 de septiembre de 1984, que lo destituyó del cargo que ejercía de Juez Décimosexto de Primera Instancia en lo Penal.

Deplora profundamente la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas que se haya producido la decisión de la Sala Político-Administrativa de la cual ha disentido en las páginas anteriores, porque ella —sin dejar de reconocer su loable propósito institucional de fortalecer la autoridad disciplinaria del Consejo de la Judicatura—, al arrebatar del ámbito de competencia de este Supremo Tribunal el control de la constitucionalidad y legalidad de algunos de los actos dictados por dicho órgano colegiado, constituye una significativa regresión en el proceso jurisprudencial creciente y sostenido de este Máximo Tribunal, de ampliar cada vez más su radio de acción de control, constitucionalmente conférido, sobre todos los actos dictados en ejercicio del Poder Público del Estado.

B. *Procuraduría General de la República*

CPCA

14-3-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Carlos Aragón S. vs República (Ministerio de Desarrollo Urbano).

No es necesario indicar el domicilio del Procurador General de la República cuando se interpone un recurso contra la República.

Ahora bien, esta Corte observa, que en primer lugar debe establecerse que efectivamente el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en error al resolver la excepción opuesta, por cuanto la decidió con fundamento a que el sustituto del Procurador General de la República señaló como vicio de forma que el accionante no indicó el domicilio del actor, cuando ciertamente, lo que opuso fue que el recurrente no determinó el domicilio del representante legal de la República, o sea, porque no se mencionó el domicilio del Procurador General de la República. Excepción que por razones de celeridad y economía procesal visto el error de inteligencia que cometió el Sentenciador *a quo*, esta Corte pasa a resolver en esta segunda instancia, y al respecto observa:

¿Es necesario indicar el domicilio del Procurador General de la República cuando se interpone un recurso contra la República?

La Procuraduría General de la República, es un ente de derecho público, de rango constitucional, que forma parte de la Administración Pública Nacional, y que realiza una doble función, por una parte es el órgano de representación de la República y por la otra es un órgano consultivo de la Administración Pública Nacional; con fundamento a la primera de las funciones señaladas, le corresponde al Procurador representar judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, lo que realizará mediante las actividades que en tal sentido cumple el Procurador General de la República y los abogados en quienes se sustituye tal representación. Estas funciones fueron ratificadas en el marco de la Ley de Carrera Administrativa, al expresarse en su artículo 66:

“Corresponde a la Procuraduría General de la República representar y defender judicialmente los intereses y derechos de la República en las controversias que se susciten entre estas y los funcionarios públicos y aspirantes a ingresar en la Carrera Administrativa, conforme las disposiciones de la presente Ley”.

Ahora bien, la Procuraduría General de la República, dada su naturaleza es indomiciliable, carece de un asiento principal de sus negocios e intereses, constituyendo la totalidad del Territorio Nacional ámbito de su interés y actuación. A través de la Procuraduría actúa judicialmente la representación de la personería jurídica de la República, y dicho órgano tiene como asiento la Capital de la República, tal situación es obvia y determina que no se requiera procesalmente una determinación expresa; además tal señalamiento no es un elemento necesario para su identificación. Ciertamente, al ser la Procuraduría un órgano con funciones constitucionales, resulta imposible incurrir en dudas e imprecisiones en su identificación por la falta de una expresión del estado civil como es el domicilio, y así expresamente declara esta Corte.

3. *Los Derechos y Garantías Individuales*

CPCA

18-4-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Alfredo Guevara vs I.V.I.C.

La destitución de un funcionario luego de tres amonestaciones no viola el principio non bis in idem.

Para decidir la Corte observa:

En cuanto al alegato de inconstitucionalidad entre el ordinal 1º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa y el ordinal 8º del artículo 60 de la Constitución Nacional, razón por la cual solicita, conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, esta Corte se abstenga de aplicar la mencionada norma consagrada en la Ley de Carrera Administrativa, la Corte considera que no existe la inconstitucionalidad señalada, ello en virtud de que la amonestación constituye una sanción leve aplicada a la falta de funcionario, que se materializa con la sola imposición, ya sea verbal o escrita. Pero tal sanción, cuya finalidad primaria es la de advertir, alertar al funcionario para conseguir una adecuación de su conducta ajustada a la normativa que rige su actuación; pero cuando al aplicarse reiteradamente este fin no se alcanza, la ley, tomando una medida prudencial, la aplicación de tres amonestaciones en el transcurso de un año, faculta a la administración para que aplique la sanción de destitución; no se trata pues, de la aplicación de una doble sanción, ni de la sanción impuesta por un mismo hecho, lo cual sí estaría en violación de la norma contenida en el ordinal 8 del artículo 60 de la Constitución Nacional, por todo lo cual, no encuentra la Corte existencia de la inconstitucionalidad alegada, y en consecuencia, que se excluya de aplicación, y así se declara.

II. El Ordenamiento Tributario del Estado

1. Impuestos Nacionales

A. Noción

CSJ-CP

24-4-85

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

La Corte señala las características esenciales existentes en la definición del "Impuesto".

Si se toma al azar y a manera de ejemplo cualquiera de las definiciones que en la doctrina se dan de lo que deba considerarse un impuesto, se observan como características esenciales las siguientes: prestación obligatoria de bienes que se paga por los entes económicos subordinados a las entidades públicas, en la forma, modo y cuantía determinados unilateralmente por la ley, con independencia de toda contraposición inmedita y con el fin de atender a los gastos causados por la satisfacción de las necesidades colectivas. Estas características se hallan todas presentes en la forma creada en el Reglamento cuya nulidad se ha demandado a los fines de hacer efectiva en favor del Estado Miranda la renta por concepto de venta de billetes de lotería dentro de su territorio, ya que para poder vender billetes de su lotería, actividad lícita que no puede calificarse como concesión o contraprestación otorgada por la entidad federal impositora, el Instituto demandante o cualquiera otro responsable de loterías, se verán precisados a pagar el porcentaje fijado en el artículo 5º del Reglamento en base a los billetes autorizados para ser vendidos y mediante el sellado que se prevé en el artículo 2º *ejusdem*, siendo obvio, como lo argumentó el mismo Procurador General del Estado, que el producto de esos pagos se destina al Tesoro del Estado y pasa a ser parte de los ingresos incluidos en las Leyes de Presupuesto.

El hecho de que en el artículo 3º del Reglamento se disponga que a los efectos del sellado de billetes se establecerá entre las partes, esto es, entre el Estado Mi-

randa y las entidades responsables de las loterías, un previo convenio para la fijación de un cupo mínimo de billetes por sellar, no quita al Reglamento su naturaleza creadora del impuesto, ya que si de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 7º, la Gobernación del Estado tiene el derecho de revocar y prohibir la venta de Lotería en la jurisdicción de esa entidad federal, es lógico concluir que si los responsables de la lotería no pagasen la contribución, no podrán realizar su lícita actividad pues se les prohibiría o se les revocaría la correspondiente autorización.

No cabe la menor duda para los sentenciadores, que el Reglamento del Sellado de Loterías Particulares o de Entidades Oficiales cuya venta se permite en el Estado Miranda, creó un impuesto sobre el juego de loterías y, comoquiera que de acuerdo con el artículo 98, ordinal 1º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal esa materia está reservada a la competencia municipal, porque el gravamen sobre juegos y apuestas lícitas forma parte de los ingresos del Municipio, y siendo las disposiciones de esta Ley de aplicación preferente a leyes estatales, ordenanzas municipales y demás disposiciones que les sean contratadas, como lo dispone su artículo 161, es menester concluir que a tenor de lo dispuesto en el artículo 18, ordinal 1º de la Constitución de la República que prohíbe a los Estados crear impuestos sobre materias de la competencia nacional o municipal, el Reglamento antes mencionado es nulo, por haber violado la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al crear un impuesto fuera del área de competencia estatal. Así se declara.

B. *Legalidad Tributaria*

CSJ-CP

24-4-85

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

En razón del principio de la legalidad tributaria, la única fuente legítima para establecer impuestos y contribuciones, o para conceder exenciones o exoneraciones de los mismos es la Ley, por lo que cualquier ente público creador del impuesto o la contribución ha de hacerlo sólo a través de su órgano legislativo.

Es absolutamente cierto, tal como lo alega el Instituto demandante, que en razón del principio de la legalidad del impuesto consagrado de manera terminante en el artículo 224 de la Constitución de la República, la única fuente legítima para establecer impuestos y contribuciones, o para conceder exenciones o exoneraciones de los mismos, es la ley, de tal forma que todos los demás actos jurídicos generadores de derechos y obligaciones, fueren del poder público o realizados por particulares, resultan imanes si se destinan a la creación de un impuesto o de una contribución. Este principio es absoluto en el sentido de que, cualesquiera que fuere el ente público creador del impuesto o la contribución, ha de hacerlo sólo a través de su órgano legislativo, tales son, el Congreso en el caso de la Nación, las Asambleas Legislativas en los Estados, y las Cámaras Municipales de los Municipios, a los cuales deben agregarse los que legalmente tienen poder reglamentario, como son el Presidente de la República en Consejo de Ministros y los Gobernadores de Estado.

2. *Impuestos de los Estados*

CSJ-CP

24-4-85

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

El gravamen sobre juegos y apuestas lícitas que se realicen en jurisdicción de cada Municipio está excluido de la competencia de los Estados.

A este respecto la Corte observa que, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 18 de la nombrada Constitución, la competencia asignada a los órganos legislativos de los Estados para el establecimiento de impuestos y contribuciones, está residualmente determinada por todas aquellas ajenas a la competencia del Poder Nacional y del Municipio, estando las primeras señaladas en el ordinal 8º del artículo 136 de la propia Constitución y las segundas por el artículo 31 *eiusdem*, en cuyo ordinal 6º se prevé la posibilidad de la creación en favor de los Municipios de impuestos, tasas y contribuciones mediante la sanción y promulgación de leyes.

Además, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en la Gaceta Oficial N° 2.297 extraordinario, de fecha 18 de agosto de 1978, el gravamen sobre juegos y apuestas lícitas que se pacten en jurisdicción de cada Municipio, fue considerado por el artículo 98, ordinal 1º de dicha ley, como un ingreso Municipal, esto es, perteneciente a la esfera de competencia de los Municipios y, por ende, excluido de la competencia de los Estados y del Poder Nacional. Consiguientemente, es forzoso concluir que si la materia contemplada y contenida en el Reglamento cuya nulidad se ha demandado, deba ser considerada como creadora de un impuesto, no podrá existir duda alguna de que el ciudadano Gobernador al legislar sobre ella, habría rebasado su competencia estatal, y por ende, sería nula su actuación.

3. Impuestos Municipales

A. Impuestos sobre juegos y loterías

CSJ-CP

24-4-85

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

El gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas pertenece a la esfera de competencia municipal, constituyendo por lo tanto ingresos de los Municipios de acuerdo con la jurisdicción donde se pacten.

Se ha dicho con anterioridad y ahora se confirma, que el gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas pertenece a la esfera de competencia municipal y, por ende, constituyen ingresos de los Municipios de acuerdo con la jurisdicción en que se pacten, como lo dispone el ordinal 1º del artículo 98 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y por otra parte, se ha afirmado que conforme al artículo 161 *eiusdem*, las normas de la referida Ley son de aplicación preferente a las leyes estatales, ordenanzas municipales y demás disposiciones que les sean contrarias; consiguientemente, comoquiera que el ordinal 9º del artículo 28 de la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Miranda dispone, contrariamente a lo establecido en el ordinal 1º del artículo 98 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que son rentas el producto de loterías, entretenimientos lícitos o eventos deportivos organizados directamente por el Estado, y la participación que según convenio corresponda al mismo del producto de loterías particulares o de Entidades Oficiales cuya venta se permita en el Estado, es menester concluir que esta disposición de la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Miranda, por contrariar la de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no tiene vigencia, ya que en razón de haber sido última, promulgada años después de la primera, las disposiciones de ésta que le resulten contrarias han de entenderse derogadas a tenor de lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil, y esa derogatoria

ocurrió a partir de la fecha de promulgación de la referida Ley Orgánica de Régimen Municipal ocurrida el 18 de agosto de 1978. El hecho de que para la fecha de la demanda ya la norma cuya nulidad se solicita estaba sin vigencia, hace necesariamente improcedente dicha demanda, ya que es ilógico anular lo que no existe.

B. *Limitaciones Tributarias*

CSJ-CP

13-2-85

Magistrado Ponente: Gonzalo Rodríguez Corro

CASO: José M. Sanabria vs Concejo Municipal del Distrito Mariño, Estado Nueva Esparta.

Los Municipios están sujetos a las limitaciones tributarias establecidas en el artículo 18 de la Constitución. Por lo tanto, los Municipios no pueden crear impuestos sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional, ni gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de sus territorios.

Al establecer el ordinal 1º de la Ordenanza sobre Impuestos a Vehículos en general del Distrito Mariño del Estado Nueva Esparta —cuyo artículo 7º es el impugnado—, que los propietarios de autobuses, automoviles, camiones, remolcadores y vehículos traídos a la rastra o a remolque, pagarán a la Municipalidad un impuesto de patente tomando en consideración elementos tales como el número de puestos, el uso particular o de alquiler, capacidad y tonelaje, se entiende que la Municipalidad del Distrito Mariño hizo uso y agotó la competencia o atribuciones que le confiere a las Municipalidades el artículo 31 —ordinal 3º— de la Constitución Nacional en materia impositiva sobre vehículos, y en tal virtud, le estaba vedado crear nuevos impuestos o tributos diferentes al de patente de vehículos al cual se ha hecho referencia, por lo que al asumir tal conducta se violentaron expresas normas ya citadas de la Constitución Nacional.

De acuerdo con la disposición contenida en el artículo 34 de la Carta Fundamental, los Municipios están sujetos a las limitaciones tributarias establecidas en el artículo 18 de la misma, el cual tiene por objeto prohibir a los Estados gravar determinados bienes. En tal sentido, los Municipios no pueden —entre otras cosas— crear impuestos sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional, ni gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de sus territorios.

El criterio aquí expuesto, es coincidente con el sustentado por la Fiscalía General de la República, quien al consignar su opinión en la presente solicitud de nulidad por inconstitucionalidad, sostiene lo siguiente:

“...al estatuir la Municipalidad del Distrito Mariño el Impuesto del 7 por mil sobre el precio de adquisición del vehículo, como así lo hizo en el encabezamiento del Artículo 2 impugnado, a cargo de los compradores de vehículos que hubieren de ser matriculados por primera vez, vendidos por Agencias o Concesionarios, está estableciendo un impuesto a un bien de consumo que los municipios no pueden establecer antes de que el bien entre en circulación, de conformidad con los Artículos 34 y ordinal 2 del Artículo 18 de la Constitución, los cuales disponen:

Artículo 34. “Los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de esta Constitución y no podrán gravar los productos

de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio”.

Artículo 18. “Los Estados no podrán: ...2) Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio”.

De igual manera, el impuesto del 4 por mil previsto en el literal a) del mismo artículo, pagadero cada vez que los vehículos usados sean vendidos o traspasados a terceros por Agencias, Concesionarios, Particulares o Corredores constituye igualmente, un impuesto que grava un bien de consumo que se causa al ser vendido el vehículo y gravita sobre el comprador infringiendo así los Artículos 34 y 18, ordinal 2º de nuestra Carta Magna antes transcritos.

Los Municipios no pueden: (Arts. 34 y 18 de la C.N.).

c) Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de la jurisdicción municipal.

Bienes de consumo son aquellos aptos para satisfacer las necesidades en forma directa e inmediata. Existen bienes de un solo y único uso o perecederos (los alimentos, por ejemplo) y bienes de uso duraderos, durables o no perecederos (muebles, vestidos, aparatos, etc.)”.

Así tenemos que, al establecer el Municipio un impuesto sobre un bien de consumo, ha incurrido en transgresión de los Artículos 34 en concordancia con el 18, ordinal 2º de la Constitución.

En relación al impuesto del 7 por mil —contenido en el literal c) del artículo 2 impugnado— sobre el valor de importación de cada vehículo transferible al primer adquiriente, que deben pagar las Agencias, Distribuidores, Concesionarios, Particulares o Corredores Comerciales que reciban vehículos de acuerdo al régimen de Puerto Libre, y los dediquen al uso o negocio de alquiler y a la venta, se observa que tal impuesto, en razón de que pecha la destinación del vehículo “al uso o negocio de alquiler y a la venta” es de la competencia del Poder Nacional, conforme a lo establecido en el ordinal 8º del Artículo 136 de la Constitución que es del tenor siguiente:

“Es de la competencia del Poder Nacional: ... 8º La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, y correlativamente, el ámbito de ejercicio de la potestad tributaria de los mismos, cuidando de armonizarla con el poder federal (la nación, en nuestra terminología constitucional) y a los estados federados”.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte al señalar que “Todas las actividades de los órganos públicos deben ceñirse a las reglas o normas preestablecidas; de lo contrario, sus actos carecen de eficacia jurídica, ya porque les falte como fuente primaria un texto legal, o porque la función se desborde de los límites señalados por la ley. Infringir este cerco constituye grave infracción, que apareja la consiguiente enmienda por parte de los órganos jurisdiccionales”.

Tenemos entonces que, en vista de la existencia de ciertas materias incluidas en la “reserva constitucional”, no está facultada una municipalidad para promulgar ordenanzas que establezcan impuestos sobre alguna de estas materias, por cuanto ello es de la sola competencia del Poder Nacional; las municipalidades que lo hicieren incurrirían en usurpación de atribuciones, vicio que acarrea la nulidad de la actuación de la Administración Municipal. En consideración a lo antes expuesto, el Ministerio Público estima que la Municipalidad del Distrito Mariño del Estado Nueva Esparta, al crear un impuesto adicional al impuesto sobre Patente de vehículos cuya competencia le ha sido conferida por el Constituyente, estableciendo un impuesto a un bien de consumo, para lo cual tiene prohibición expresa en la Constitución, e igualmente, invadir la esfera de competencia del Poder Nacional, ha incurrido en una evidente extralimitación

de las atribuciones que la Constitución le ha conferido a las Municipalidades en materia impositiva sobre vehículos, violando de (sic) con ello los Artículos 34, 18, ordinal 2º y 136, ordinal 8º. . .”.

Así las cosas, al establecer el Concejo Municipal del Distrito Mariño del Estado Nueva Esparta, un impuesto sobre los vehículos distinto al de la “patente” en la forma como ha quedado dicho, se extralimitó en las atribuciones que la Constitución de la República confiere a las Municipalidades en materia impositiva sobre vehículos en orden a su competencia territorial, las cuales se limitan a la facultad de imponer gravámenes sobre los vehículos en sí mismos —artículo 1º de la Ordenanza— y no sobre las ventas de esos bienes. En presencia de tales circunstancias y por virtud de los razonamientos anteriores, es forzoso concluir que el artículo 2º de la Ordenanza impugnada está viciado de inconstitucionalidad, por violación de los artículos 18 —ordinal 2º—, 34 y 136 —ordinal 8º— de la Constitución Nacional, en relación con el artículo 31 —ordinal 3º— *eiusdem*, razones por las cuales, el varias veces citado artículo 2º de la susodicha Ordenanza, debe declararse nulo.

III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO

1. *Limitaciones a la libertad económica*

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

Las leyes pueden sustraer de la esfera particular determinadas actividades económicas.

El dedicarse a la actividad lucrativa que cada uno prefiera, según el propio artículo 96 de la Constitución, está limitado por lo que al efecto dispongan las leyes por razones de interés social. Y la misma Ley de Minas, en su artículo 11 está autorizando al Ejecutivo Nacional, para reservar, mediante Decreto, la exploración y explotación de las substancias a que se refiere el artículo 2 *eiusdem*, y las cuales, de no mediar esa reserva, podrían ser objeto de denuncias por parte de particulares.

No existe entonces ninguna inconstitucionalidad en un Decreto que apoyado en una ley vigente, la cual le confiere esa facultad, substraer determinada actividad de la libre iniciativa particular. Así se declara.

De otra parte, el artículo 97, al disponer que “la ley establecerá lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado” está estableciendo una norma programática, pero por sí misma con fuerza de vigencia, que de ninguna manera puede inhibir, hasta tanto las disposiciones legislativas atinentes sean promulgadas, la posibilidad del Estado de administrar, promover o dirigir industrias que considere conveniente reservarse. La falta actual de esta ley no es óbice entonces para que, procediendo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Minas, el Ejecutivo Nacional haya creído oportuno reservarse la explotación de los minerales que en un principio, el artículo 2 de dicha Ley, podían ser objeto de denuncia. Así se declara.

2. *Régimen de las Minas*

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

La Corte analiza la normativa prevista sobre “Denuncio” en la legislación sobre minas.

A fin de determinar, en primer lugar, si el artículo 3 del Decreto 2.039 viola la Constitución cuando declara sin efectos los denuncios que para la fecha de su promulgación cursaban por ante el Ministerio, se hace preciso aclarar si la formulación de un denuncia, atribuye desde ese momento al particular un derecho sobre el yacimiento que corresponda o si tan sólo confiere una expectativa que está sujeta a la consolidación posterior en virtud de nuevos hechos.

El artículo 33 de la Ley de Minas establece, para el primero que denuncie un yacimiento de alguno de los minerales a que se refiere el artículo 2 *eiusdem*, el derecho a obtener el título correspondiente, siempre que haya cumplido con los requisitos señalados en la Ley. La inteligencia de esta norma ha dado lugar a controversias: mientras que para algunos implica el "otorgamiento de una concesión forzosa por el Ejecutivo" ya que "hecho legalmente el denuncia, obliga al Estado a conceder, salvo que sobrevinieran causas legales de caducidad contra el denuncia en tramitación" (Aguerreverre, Angel: *Elementos de Derecho Minero*, Edic. de 1954, p. 94), también se ha sostenido que "el denunciante lo que tiene, con respecto a la explotación de la mina denunciada, es una mera expectativa o esperanza de derecho" (González Miranda, Rufino, *cit.*, por la Procuraduría General de la República en su dictamen A.E. 4.671 del 3 de agosto de 1981 que cursa en autos). En este último orden de ideas, el citado artículo 33 de la Ley de Minas establecería sólo un derecho preferente frente a los otros eventuales denunciantes pero no el de recibir forzosamente la concesión requerida, por parte de la Administración.

Para escoger el supuesto correcto, debe analizarse en forma integral la normativa prevista. El artículo 32 de la Ley de Minas, le da al descubridor de cualquiera de los minerales a que se refiere el artículo 2, derecho a un porcentaje sobre el valor del mineral que extraiga. Ahora bien, el derecho a obtener la concesión correspondiente se lo otorga el artículo 33 de la Ley, no necesariamente al descubridor sino al primer denunciante; quedará en tales supuestos al descubridor, únicamente, su derecho sobre el porcentaje y ello, siempre que haya cumplido con los trámites previstos en los artículos 132 y siguientes.

El denuncia debe contener una serie de menciones, especificadas en el artículo 135. Una vez protocolizado, la Ley impone al interesado la presentación al Ejecutivo Nacional en el plazo de cuarenta y cinco días (art. 138) y sendas publicaciones en la *Gaceta Oficial* y en un periódico de la localidad. Se abre entonces un lapso de treinta días para que se formalicen las oposiciones de terceros que se consideren perjudicados y se provea a una decisión sobre las mismas (art. 139). En todo ese lapso, la Administración podría decidir también la negativa de oficio de la solicitud formulada, pero ello, a tenor del artículo 34, sólo si el denuncia de que se trate invade concesiones mineras vigentes que por su naturaleza sean incompatibles con la denunciada, permisos de exploración exclusiva vigentes o concesiones declaradas caducas que no hayan sido sometidas al régimen especial.

De todo lo expuesto se evidencia que la Administración no puede negarse, salvo en los supuestos indicados, a otorgar la concesión requerida, es decir, que el interesado tiene en ella algo más que una mera expectativa durante el transcurso del procedimiento.

Dentro del término "denuncia", debe advertirse, además, la existencia de un equívoco legal. No sólo puede entenderse por el vocablo la voluntad inicial del interesado dirigida a la obtención de una concesión en los términos del citado artículo 33 de la Ley de Minas, y además el escrito que contenga esa declaración de voluntad (art. 135); también alude con la palabra, el legislador, al procedimiento que se inicia a partir de la declaración de voluntad formulada por el interesado y a las consecuencias que se derivan del mismo. De tal manera, el artículo 53 de la Ley de Minas plantea ciertos supuestos de caducidad del denuncia, que no pueden entenderse referidos a la de-

claración de voluntad o al documento que la contenga, sino al procedimiento iniciado y a sus efectos.

La caducidad implica "una carga de perentoria observancia de un término (de rigor o preclusivo) en el cumplimiento de un acto, o sea en ejercitar un derecho por lo general potestativo a hacer valer por primera vez o una sola vez; con el efecto de que el derecho se pierde si el acto de ejercicio no se cumple dentro de aquel término, o (lo que es lo mismo), si se cumple fuera de aquel término (Messineo, Francesco, *Manual de Derecho Civil y Comercial*, 1954, Tomo II, pág. 75); o bien "un término dentro del cual debe ejercitarse un derecho, de tal manera que si el derecho no se ejercita dentro del término, no se podrá ya ejercitar" (Rotondi, Mario, *Instituciones de Derecho Privado*, 1953, pág. 144). Los supuestos de caducidad del denuncia, señalados en el citado artículo 53 de la Ley de Minas, implican entonces que a su ocurrencia (falta de publicaciones de parte del interesado; no presentación del plano del terreno; no subsanar las faltas anotadas por el Despacho Ejecutivo; no consignación del papel sellado y estampillas) se pierda el derecho de obtener la concesión que se requiriese mediante la declaración de voluntad presentada, quedando a salvo, como es natural, la eventual posibilidad de que el procedimiento precluido vuelva a iniciarse desde sus comienzos.

Planteados los supuestos anteriores, es claro entonces que el artículo 3 del Decreto 2.039 efectivamente tiene efectos retroactivos cuando incide sobre denuncias "en curso" para la fecha de su promulgación, y que tal circunstancia lo hace inconstitucional. Así se declara.

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

La concesión de la explotación de determinado mineral no otorga al favorecido derechos de propiedad sobre la mina.

Debe aclararse, por otra parte, que la concesión de la explotación de determinado mineral no otorga al favorecido derechos de propiedad sobre la mina. Los minerales que componen el subsuelo son propiedad del Estado, con la única excepción de los enumerados en el artículo 7 de la Ley de Minas y el denunciante de alguno de los especímenes establecidos en el artículo 2 *ejusdem* sólo es titular, hasta tanto la concesión se perfeccione, del derecho de crédito que le significa tener derecho al otorgamiento, cuando el mismo se realice. Por ello, ajenamente a la inconstitucionalidad que pudiera resultar del choque de los Decretos con alguna otra disposición de la Constitución, es lo cierto que la perturbación o desconocimiento de los derechos de crédito que pueda alegar el denunciante no pueden ser llamada "confiscación"; así se declara.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. Reglamentos

A. Clases

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

La Corte admite que además de los Reglamentos ejecutivos existen los Reglamentos autónomos.

Al respecto, la Corte observa:

La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo es una consecuencia de su atribución de hacer ejecutar las leyes y consiste en la elaboración de disposiciones de aplicación que complementan y precisan una ley formal. Pero, paralelamente a su ejercicio, el Ejecutivo puede decretar también disposiciones de carácter general que no serían reglamentos de ninguna ley en particular, ni siquiera de aquella que en casos dados resultara atributiva de su competencia. Es evidente que los Decretos 2.039 y 2.322 no son reglamentos parciales de la Ley de Minas no obstante que se apoyan, respectivamente, en los artículos 11 y 2 de la misma, por la misma razón de que tampoco es el segundo, reglamento del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana o de la Ley Orgánica de la Administración Central, a pesar de apoyarse asimismo en dichos textos.

Por otra parte, la pertenencia del sistema minero venezolano a las corrientes regalistas, es sólo una calificación doctrinal que los estudiosos pueden concebir de una interpretación del articulado de la ley, pero no un principio supralegal de aceptación obligatoria que tenga que orientar al intérprete o menos aun, al Poder Normativo para la adecuación de soluciones. Es decir, no hay ninguna inconstitucionalidad en una disposición reglamentaria que deje de inspirarse en los substratos que el estudioso haya creído encontrar tácitos en la ley reglamentada.

De todo lo dicho se infiere que es incierto el que los artículos 3 del Decreto 2.039 y 1 del Decreto 2.322 sean reglamentos dictados en contradicción con el artículo 190, ordinal 10 de la Constitución y que por lo tanto puedan ser reputados de inconstitucionales. Así se declara.

B. Límites a la potestad reglamentaria

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

En las materias no reservadas al legislador, el Ejecutivo puede ejercer su potestad reglamentaria.

No hay violación de la Constitución entonces, por el solo hecho de que el Ejecutivo Nacional adopte determinadas providencias sobre la administración y explotación de las minas, y en relación a los aspectos no cubiertos total o parcialmente por la legislación nacional, y con lo cual de manera alguna se vulnera la reserva legal que consagra el artículo 136 de la Constitución.

Por otra parte, si bien el artículo 139 atribuye al Congreso la facultad de legislar sobre las materias de la competencia nacional, ello no obsta para que el Poder Ejecutivo Nacional, sea en el ejercicio de sus facultades reglamentarias, sea por alguna competencia que la ley ordinaria le atribuya, dicte en ocasiones disposiciones obligatorias de carácter general sobre las mismas materias. Lo contrario sería negar la posibilidad de todo Decreto Ejecutivo, ya que, si le estuviera vedado al Poder Ejecutivo dictar normas respecto de las materias que, de conformidad con el artículo 136, son competencia del Poder Nacional, con mucha mayor razón le estaría hacerlo en los aspectos que no son competencia de tal poder y que de conformidad con los artículos 30 y 17, ordinal 7 corresponden a los Municipios o a los Estados federados, según el caso.

CSJ-SP

13-2-85

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

La Corte analiza los límites a la potestad reglamentaria.

1º El problema que plantea el presente recurso es el de si el artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, al establecer plazos, no previstos en el ordenamiento legal, para el ejercicio del derecho de preferencia a seguir ocupando el inmueble que concede a los arrendatarios dicha legislación, alteró el espíritu, propósito y razón de los expresados Ley y Decreto, concretamente los artículos 4º y 3º de la primera y artículo 40 del segundo; y si, en consecuencia, el referido texto reglamentario violó o no el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución que otorga al Presidente de la República la atribución de reglamentar las leyes sin contrariar su esencia y su finalidad.

Para decidir, la Corte observa:

En nuestro sistema jurídico, se distinguen dos clases de Reglamentos que pueden ser dictados por el Poder Ejecutivo. La primera comprende los Reglamentos Ejecutivos o de Ejecución que tienen por objeto establecer los detalles que generalmente exige la aplicación de la Ley y por ello tienen el carácter de normas secundarias respecto a las primarias que están en el estatuto legal. La segunda comprende los Reglamentos independientes o autónomos, que no tienen por finalidad regular los detalles de aplicación de una ley, sino que el Poder Ejecutivo dicta para establecer una autolimitación a las facultades discrecionales que sobre ciertas materias le confieren explícita o implícitamente la Constitución y las leyes.

Dada la naturaleza diferente de las dos clases de Reglamentos, se comprende con facilidad que los Reglamentos independientes o autónomos, incurren en violación directa de la Constitución cuando sus normas se contraponen a los principios de ésta; pero el Reglamento de una ley, al contrariar el espíritu, propósito y razón de la misma, por ese solo hecho, incurre también en infracción directa del ordinal 10º del artículo 190 del texto fundamental, por extralimitación de la competencia específica que allí se otorga al Poder Ejecutivo.

En este aspecto, no puede hablarse propiamente de violación de ley, porque cuando el Ejecutivo dicta el respectivo reglamento, no realiza un acto de aplicación de la ley, sino que elabora una norma complementaria destinada en principio a facilitar su aplicación. Por tanto, todo Reglamento Ejecutivo que sea contrario al espíritu, propósito y razón de la respectiva ley, viola directamente la Constitución de la República.

En atención a las consideraciones expuestas, la Corte declara improcedente el planteamiento de la Procuraduría General de la República que se ha analizado, y en el cual sostuvo que en este caso no hubo violación directa de la Constitución. Por consiguiente, se pasa al estudio de la materia de fondo que se vincula, como se enunció, con la pretendida inconstitucionalidad del artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre desalojo de Vivienda.

2º Se ha sostenido en la demanda que el citado artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, adolece de inconstitucionalidad, por cuanto prevé un término para el ejercicio del derecho de preferencia, otorgado a los arrendatarios por los referidos ordenamientos primarios que no está contemplado en éstos, con lo cual se altera el espíritu, propósito y razón de la ley y se contraría, por lo consiguiente, el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución que prohíbe ese exceso del Poder Reglamentario.

En nuestro sistema constitucional, la potestad para reglamentar las leyes nacionales corresponde al Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en el mencionado ordinal 10 del artículo 190 de nuestra Carta Fundamental. Son los actos que la doctrina denomina reglamentos ejecutivos, de naturaleza normativa y efectos generales, los cuales se integran al ordenamiento jurídico positivo y se caracterizan, por lo tanto, por su generalidad, carácter *erga omnes* y por ser sus destinatarios indeterminados e indeterminables. Los reglamentos ejecutivos tienen por objeto establecer los detalles que generalmente exige la aplicación de la ley y, en la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de esta Corte, se les ha definido “como normas jurídicas de carácter general dictada por la Administración Pública, para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho”.

Enunciadas como han sido, en forma esquemática, la naturaleza jurídica de los reglamentos ejecutivos y la finalidad que se les asigna de facilitar la aplicación de la ley estableciendo los detalles que ello exige, se hace necesario determinar el alcance y la amplitud de las facultades que la Constitución en ese respecto otorga al Ejecutivo Nacional y cuáles son los límites que para el ejercicio de esa potestad se han impuesto al Presidente de la República.

3º El Presidente de la República, como antes se dejó sentado, tiene atribuciones para reglamentar total o parcialmente las leyes, pero el poder que en ese aspecto se le confiere no es absoluto o discrecional, desde luego que conforme al citado ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución, las normas reglamentarias no deben alterar el espíritu, propósito y razón de la correspondiente ley, motivo por el cual se ha dicho que las disposiciones de los reglamentos ejecutivos tienen el carácter de normas secundarias respecto a las primarias que lógicamente son las de la ley reglamentada. Por consiguiente, los límites que la Constitución misma marca al Poder Reglamentador son los de atenerse al espíritu y a la letra de la ley, ya que si no se adecua a la finalidad que ésta persigue, el reglamento estará viciado de nulidad por fractura del nexo de congruencia que debe existir entre el ordenamiento primario y el secundario.

Sin embargo, la ley en la mayoría de los casos solamente establece disposiciones generales y abstractas, sin entrar en los detalles que exige su aplicación y que, por lo tanto, están reservados al reglamento. Es por ello que se ha reconocido a los reglamentos un campo de acción relativamente amplio en cuanto tienden al desarrollo del texto legal, especialmente cuando la ley sólo consagra normas fundamentales. “Se admite, así, que —ha dicho este Supremo Tribunal— por vía reglamentaria, pueden establecerse formalidades o requisitos no previstos en la Ley pero necesarios para asegurar su cumplimiento, o definirse palabras usadas por el legislador y cuyo alcance conviene precisar a fin de evitar dudas. Pero en este último supuesto y, en general, cuando la administración interpreta el sentido de la ley por vía reglamentaria, insiste la doctrina en que ha de entenderse que la interpretación afirmativa es válida en cuanto esté conforme a la voluntad legislativa”.

4º A la luz de los anteriores principios, corresponde analizar si el artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda alteró el espíritu, propósito y razón de las leyes para cuya ejecución fue dictado. Para ello es necesario confrontar los respectivos textos legales con el reglamentario que mediante este recurso ha sido impugnado de inconstitucionalidad.

El artículo 3º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda reza textualmente:

“Artículo 3º El inquilino que hubiere tenido que desocupar un inmueble por causa de reparación, modificación o reconstrucción tiene derecho preferente, al quedar terminadas éstas, a obtener arrendamiento por el alquiler que le señalare el Organismo regulador”.

El artículo 4º del mencionado Decreto Legislativo dice:

“Artículo 4º El inquilino que tenga suscrito contrato de arrendamiento a plazo fijo, tiene preferente derecho para seguir ocupando el inmueble al vencimiento del plazo, por un canon de arrendamiento no mayor al que fije el Organismo competente”.

“Cuando el inmueble en el caso anterior, fuere destinado a casa de habitación, el canon de arrendamiento no podrá ser mayor que el estipulado en el contrato vencido”.

Por su parte, el cuestionado artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda es del tenor siguiente:

“Artículo 45. El derecho de preferencia a que se refieren los artículos 4º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda y 40 de la Ley de Regulación de Alquileres, deberá ser ejercido por el arrendatario dentro de los treinta días anteriores a la fecha de vencimiento del contrato. En el caso previsto en el artículo 3º del Decreto Legislativo se ejercerá dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de las obras”.

Se desprende de las disposiciones positivas que se han transcrito, que el legislador ha otorgado a los arrendatarios, por razones de política social que aconsejan la protección de ciertas clases económicamente débiles, el derecho preferente para seguir ocupando el inmueble con ese mismo carácter, ya sea el vencimiento del término de duración del contrato de arrendamiento cuando éste hubiera sido pactado por tiempo determinado, o bien cuando hubieran quedado terminadas la reparación, modificación o reconstrucción que obligó al inquilino a desocupar el inmueble, salvo el caso en ambas situaciones que el inquilino hubiera incurrido en mora en el pago del canon de arrendamiento respectivo.

5º No considera esta Corte que el propósito del legislador haya sido, como lo sostiene el recurrente, el de conceder el derecho de preferencia para que éste fuera ejercido en cualquier tiempo, en vista de que la ley no fija en ese aspecto plazo alguno. Lo que ocurre es que la ley, como cuerpo de normas de contenido general, no puede ocuparse de los detalles que requiere su ejecución y por ello ha dejado esa labor en manos del Poder Reglamentario, que es el facultado por la Constitución como se dijo para desarrollar sus consecuencias, determinando los pormenores y medidas que sean necesarias para su aplicación. El Reglamento ciertamente no hubiera podido crear el derecho de preferencia, en esta materia, porque ello corresponde establecerlo a la Ley, pero una vez otorgado por ésta, bien pudo el Poder Reglamentario establecer un requisito, en cuanto al tiempo, para el ejercicio de tal derecho.

El establecimiento de término para el ejercicio del derecho de preferencia, resulta por lo demás racional y lógico. En efecto, sólo cuando se aproxima el final del contrato de arrendamiento a término fijo, es cuando el inquilino está en capacidad de saber si necesita o le conviene continuar el arrendamiento; y, en caso de reparación, modificación o reconstrucción, se comprende con facilidad que sería contrario a la seguridad jurídica que debe presidir las relaciones entre los contratantes, que el arrendatario no ejerciera su derecho de preferencia dentro de un término prudencial, contado a partir de la cesación de las causas que le impedían de hecho la ocupación del inmueble.

6º También se alega incidentalmente en la demanda que el citado artículo 45 del Reglamento contraría la disposición contenida en el artículo 1.601 del Código Civil que prevé la tácita reconducción del contrato si al vencimiento del término se deja al arrendatario en posesión del inmueble, porque al aplicar la disposición reglamentaria y no haber ejercido el inquilino su derecho preferencial, no podría alegar tam-

poco la tácita reconducción ante una demanda del propietario por vencimiento del plazo.

Con respecto al anterior planteamiento se observa:

El instituto de la tácita reconducción de los contratos de arrendamiento a plazo fijo no está prevista en el artículo 1.601 del Código Civil sino en el artículo 1.600 *ejusdem*. Lo que establece el artículo 1.601 es que si ha habido desahucio el arrendatario no puede oponer la tácita reconducción, aunque hubiera continuado en el goce de la cosa. Pero en todo caso, considera la Corte que al fijar el artículo 45 del referido Reglamento un plazo para el ejercicio del derecho de preferencia, no contraría las disposiciones mencionadas del Código Civil sobre tácita reconducción, ya que se trata de situaciones distintas en las cuales puede ampararse el arrendatario. En efecto, si el inquilino por contrato a tiempo determinado ejerce dentro del plazo establecido en el artículo 45 del Reglamento su derecho de preferencia a seguir ocupando el inmueble, puede hacerlo aun contra la voluntad del arrendador, quien en tal circunstancia no estaría asistido de la acción de desahucio por vencimiento del término. Si el inquilino adopta una conducta negligente y no ejerce ese derecho de preferencia que le otorga la ley dentro del expresado plazo reglamentario, la posibilidad de que continúe como arrendatario depende sólo de que el arrendador lo haya dejado en posesión del inmueble sin solicitar el desahucio por vía judicial o extrajudicial, ya que en tal evento se habría operado la tácita reconducción del contrato, conforme a las previsiones de los artículos 1.600 y 1.601 del Código Civil.

En consecuencia, en la situación que plantea el recurrente, no existe en realidad colisión del artículo 45 del Reglamento en cuestión con los artículos 1.600 y 1.601 del Código Civil, sino negligencia del arrendatario para ejercer su derecho de preferencia dentro del término reglamentario, dando así lugar a que el arrendador solicite el desahucio del inmueble y excluya por lo consiguiente la tácita reconducción del contrato. Así se declara.

Juzga, en consecuencia, la Corte Suprema que el artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, al fijar término para el ejercicio del derecho de preferencia que a los arrendatarios acuerdan los artículos 40 de la primera, y 3º y 4º del segundo, no alteró el espíritu, propósito y razón de esas leyes, sino que por el contrario las desarrolló y complementó de acuerdo con la voluntad del legislador y que, por lo tanto, no incurrió en exceso de poder la Presidencia de la República al incorporar en dicho Reglamento la norma que se ha impugnado como inconstitucional.

2. El Procedimiento Administrativo

A. Discrecionalidad administrativa: límites

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Varios vs República (Dirección de Inquilinato).

La discrecionalidad administrativa no puede consistir en arbitrariedad.

Cuando la solicitud de autorización de desalojo se fundamenta en que el inmueble arrendado va a ser demolido, reconstruido totalmente o reparado, de modo que haya necesidad de exigir su desocupación, la autoridad administrativa competente en

materia de inquilinato, a tenor del mismo texto legal, actúa a su criterio para otorgar o no la autorización. En efecto, el Literal C del artículo señalado del Derecho en comentarios, textualmente establece que en casos de demoliciones, reconstrucciones y reparaciones, el órgano administrativo "a su juicio concederá la autorización con vista de los permisos otorgados por la Ingeniería Municipal o por las autoridades sanitarias competentes". En otras palabras, que presentados los correspondientes permisos, es el organismo de inquilinato quién juzga si en verdad se hace necesaria la desocupación, imponiéndole la Ley como limitación, el que lo haga con base a los permisos otorgados. De forma, que si en su criterio, de los permisos mencionados se desprende su convicción de que la desocupación es necesaria, bien puede acordar el desalojo, porque en definitiva es "a su juicio", que tal circunstancia está demostrada. Igualmente, si en base a aquel permiso, no surge dicha convicción, podrá negar el desalojo.

Ahora bien, de utilizar la amplia facultad que le otorga la Ley, arbitrariamente y desproporcionadamente, y sobre todo, falseando la verdad, incurriría el organismo de inquilinato en vicios tales como el de desviación de poder, falso supuesto, o de abuso de poder, que son los límites que se imponen a los actos discrecionales, de acuerdo a lo que establece el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Estos vicios corresponden denunciarlos a los interesados, y además les corresponde aportar la prueba de tales ilegalidades, cuestión que no ocurrió en autos. Por tanto, en el presente caso no constituye vicio de ilegalidad alguno el que el organismo de inquilinato, haya considerado suficiente para acordar el desalojo, los permisos otorgados por las autoridades municipales y sanitarias, porque actuó en ejercicio de sus facultades legales para decidir como decidió, y así se declara.

B. Pruebas

a. *Apreciación*

CSJ-SPA (85)

18-3-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Se denuncia la violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, por haber ignorado la Resolución ministerial una prueba promovida por la demandante y haber decidido, en consecuencia, sin arreglo a las acciones deducidas y las excepciones o defensas opuestas. Se refiere la demandante a la Resolución del Inspector III del Trabajo en el este del Area Metropolitana, de 6 de mayo de 1982, anteriormente citada. La Corte advierte que las disposiciones cuya violación se denuncia están dirigidas al juez y en lo que atañe a la Administración constituyen únicamente principios orientadores para el mejor desempeño del cometido que le asigna la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en sus artículos 62 y 9, de resolver todas las cuestiones planteadas y en forma motivada, como en efecto ocurrió en este caso. La Administración actuó de manera adecuada al no apreciar una prueba que, por no presentar relación con las cuestiones planteadas, ni estar siquiera referida a las personas involucradas por tales cuestiones, era manifiestamente impertinente, y así se declara.

b. *Documentos Administrativos***CPCA****14-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: María Elena de García vs República (Dirección de Inquilinato).

El documento administrativo está dotado del valor de una presunción de legitimidad y veracidad acerca de su contenido y en este sentido hace plena prueba mientras no sea desvirtuado su valor presuntivo.

A este respecto la Corte observa: El Informe practicado por el funcionario fiscal de la Dirección de Inquilinato propiamente constituye un documento administrativo, por cuanto se trata de una declaración emanada de un funcionario sobre determinados hechos, para lo cual está debidamente autorizado, y que consta en un instrumento escrito. Tal documento, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte, está dotado del valor de una presunción de legitimidad y veracidad acerca de su contenido, es decir, sobre lo que el funcionario declara, y en ese sentido, hace plena prueba mientras no sea desvirtuado su valor presuntivo. Mientras no se demuestre lo contrario en la correspondiente Acta, conserva su pleno valor probatorio como documento administrativo, que esta Corte, en decisiones reiteradas, respecto a su valoración, ha asimilado a los documentos públicos, de acuerdo a la regla contenida en el artículo 1.359 del Código Civil, pero sin llegar a confundirlo con tales documentos, hasta el punto que ha aclarado que no sólo a través de la tacha de falsedad se puede destruir su validez, sino mediante cualesquiera otro medio probatorio legalmente admisible.

En el caso de autos, no encuentra la Corte prueba alguna que el funcionario fiscal de la Dirección de Inquilinato hubiera falseado la verdad para favorecer indebidamente a una de las partes, en este caso, al arrendador; ni tampoco la apelación en esta Alzada, ni en el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, promovió prueba alguna en este sentido, por lo que debe desestimarse la denuncia de indefensión y de violación de las anteriores normas legales señaladas anteriormente, y así se declara. A mayor abundamiento observa la Corte que las inspecciones oculares realizadas ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no destruyen la declaración contenida en el Acta Fiscal, por lo que no podía el Tribunal *a quo*, en base a esas inspecciones, no apreciar el valor presuntivo favorable a la pretensión del arrendador derivado de dicha Acta, de que aquél necesita su inmueble para habitarlo con sus familiares, y sobre la situación de incomodidad en que se encontraba viviendo dicho arrendador en otro inmueble, y así se declara.

Desestimados los motivos de impugnación de la sentencia apelada, debe declararse improcedente la apelación de la arrendataria, como en efecto así se declara.

CPCA**21-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Meleyda C. de Martínez vs República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

El expediente administrativo relativo al procedimiento disciplinario es la prueba fundamental de los motivos del acto sancionatorio, en el caso de la destitución.

Ahora bien, la prueba fundamental de los hechos que determinan la tipificación de la causal de destitución en la cual se fundamenta la Administración para sancionar a los funcionarios, la constituye el expediente administrativo, en el cual debe contenerse el procedimiento disciplinario, de donde emerge la convicción de que en verdad el funcionario cometió los hechos que se le imputaron, en concreto, de su culpabilidad. Por otra parte, se tiene que el expediente administrativo, forma una sola unidad, pero compuesto de diferentes medios probatorios. Unos pueden ser documentos públicos o auténticos otorgados por las partes ante Registradores o Notarios, otros documentos privados reconocidos o tenidos como tales, pero también otros, la mayoría, son documentos administrativos, o sea, aquellos instrumentos escritos en los cuales consta alguna actuación de un funcionario competente. Estos documentos administrativos están dotados de una presunción favorable respecto de la veracidad de lo declarado por el funcionario en el ejercicio de sus funciones, que puede ser destruida por cualquier medio legal, y no únicamente a través de la tacha de falsedad. En efecto, los documentos administrativos no pueden asimilarse a los documentos públicos o auténticos, cuyo valor probatorio solo puede ser destruido mediante la simulación o el juicio de tacha. Por el contrario, los instrumentos administrativos admiten cualquier prueba en contra de la veracidad de su contenido.

En consecuencia, el expediente administrativo relativo al procedimiento disciplinario es la prueba fundamental de los motivos del acto sancionatorio, en el presente caso, de la destitución, y la Administración, en razón de la carga de la prueba que soporta debe aportarlo debida y oportunamente al juicio. En dicho expediente, por otro lado, no sólo deben aparecer acreditados materialmente la configuración de la causal de destitución, sino también el cumplimiento de los actos del procedimiento disciplinario, tales como la notificación al funcionario sancionado, y las oportunidades que se le otorgaron para que respondiera a los cargos que se le hicieron, y para que promoviera las pruebas pertinentes, y para que presentara cualquier tipo de alegato, en su favor. Y finalmente, la notificación del acto definitivo por el cual se le impuso la sanción.

En el caso de autos, el Tribunal Accidental de la Carrera Administrativa, consideró que la Administración no aportó la prueba de los motivos del acto, o sea, que la funcionaria había faltado injustificadamente a su trabajo más de tres días seguidos en un mes, en concreto, los días 3, 6, 7, 9 y 10 de julio de 1981. En efecto, dicho Tribunal consideró que tal prueba no existía por cuanto consideró que las Actas en donde constan aquellas inasistencias, y que figuran en el expediente administrativo a los Folios 27, 28, 29 y 30, son pruebas de testigos, que no pueden tenerse como válidas, ni siquiera administrativamente, y que aún en el supuesto de que fueron testimoniales, debían haber sido ratificadas judicialmente, lo cual no se hizo. Por ello, el mencionado Tribunal no le dio valor a aquellas actas.

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Meleyda C. de Martínez vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Considera esta Corte, que el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en un falso supuesto al considerar las Actas que corren en el expediente administrativo como pruebas de testigos, ya que desde el punto de vista de su naturaleza son documentos administrativos, en los cuales constan declaraciones de funcionarios públicos sobre determinados hechos, por lo que conservan su valor, si no son impugnadas en juicio por la querellante y destruida su presunción de legalidad y veracidad, por cual-

quier medio probatorio pertinente. De forma, que el Tribunal de la Causa procedió incongruentemente, al no sujetarse a lo alegado y probado, porque consideró testimoniales a unos documentos administrativos, que ha debido valorar a objeto de determinar si en verdad, puede dársele el valor presuntivo de prueba de los hechos que se le imputaron a la querellante. Por esta razón, la sentencia apelada debe ser revocada, por violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

CPCA**27-3-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Alejandro Mello vs República (Ministerio de Fomento).

Por otra parte, en cuanto a la necesidad de ratificación del expediente disciplinario en sede jurisdiccional, alegada por el recurrente, la Corte observa, que el expediente contentivo del expediente disciplinario contiene documentos administrativos que tienen todos los requisitos extrínsecos para su validez, sin necesidad, como se alega, de su ratificación en sede jurisdiccional, ya que el documento administrativo, según doctrina reiterada de esta Corte, mantiene su presunción de legitimidad hasta tanto esta última no sea desvirtuada, lo cual no ocurrió en el caso de autos, no pudiendo por ello negársele el valor probatorio como se pretende, y así se declara.

3. *Los Actos Administrativos*

A. *Clases*

CPCA**18-4-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Varios vs Universidad del Zulia.

Requiere además el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la solicitud de suspensión recaiga sobre una providencia administrativa de *efectos particulares* que no haya sido ejecutada.

El requisito anteriormente indicado, en el presente caso es necesario someterlo a análisis y formular al respecto algunas precisiones. Ciertamente, el objeto del presente recurso, como bien lo asientan los accionantes en el libelo es la pretensión de nulidad contra el acto administrativo dictado por el *Consejo Universitario de la Universidad del Zulia*, contenido en Oficio N° 17.385 fechado el 23 de enero de 1985, mediante el cual se resolvió instituir un *arancel diferencial por derecho a inscripción* para ser aplicado a los estudiantes de dicha Universidad, donde se establecen diversas tarifas dirigidas a los alumnos por concepto de inscripción en esa Universidad; tarifa semestral que está fundamentada con base a una escala de ingresos del estudiante, sus padres o representantes. Estima esta Corte, que el acto administrativo impugnado por sus destinatarios tiene que ser necesariamente calificado como un acto de efectos generales, al *no ser posible determinar las personas que están bajo el supuesto de dicha providencia*, por cuanto el mismo le será aplicado a todos los estudiantes de la Universidad del Zulia.

El Juzgado de Sustanciación de esta Corte, al admitir el presente recurso calificó como de efectos generales el acto administrativo impugnado; y en tal virtud, le estableció como procedimiento el de los juicios de nulidad contra los actos de efectos generales contenidos en los artículos 115 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; calificación que esta Corte ratifica en esta oportunidad, y así expresamente lo declara.

Ahora bien, si el acto impugnado es como en efecto ha sido calificado: un acto de efectos generales, consecuentemente debemos afirmar, que en el presente caso no se cumplen la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o sea, como indicamos anteriormente constituye presupuesto indispensable, para la procedencia de la solicitud de suspensión de un acto administrativo, que el acto sobre el cual recae la petición sea de efectos particulares, situación que obviamente no se cumple en el presente caso, y así expresamente lo declara esta Corte, y en consecuencia, se declara improcedente la presente solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.

B. *Requisitos: Competencia*

CPCA

25-4-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Rafael A. Villalón vs. República (Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Nuclear).

Por otra parte, no está demostrado en juicio la delegación de la facultad de remover por parte del Presidente en favor del Secretario Ejecutivo, pero además se tiene que de haber sido demostrado resultaría ilegal, por cuanto tal delegación no está contemplada en las atribuciones del Presidente, y así se declara. En efecto, en el Folio 66 corre copia certificada de la delegación efectuada por el Presidente del citado Consejo, el Ministro de Energía y Minas, al indicado Secretario, pero la misma sólo se refiere a la tramitación de nombramientos, contrataciones, remuneraciones y remociones del personal de la Secretaría Ejecutiva, que hubieren sido aprobados por el Consejo. Además, la misma delegación comprende sólo la firma de los documentos en donde consten tales actuaciones, hasta el punto que en su texto se le advierte al Secretario Ejecutivo, que deberá rendir una relación al Presidente de los actos y documentos que hubiere firmado en virtud de la delegación mencionada.

En consecuencia, comparte la Corte criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de que existe el vicio de incompetencia manifiesta en el acto impugnado, por lo que debe ser anulado de manera absoluta y así se declara.

C. *Notificación*

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: INSID, C.A. vs República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

La Corte observa en cuanto al último de los pedimentos del recurrente: Suspensión del acto por *notificación defectuosa*, que la misma es a todas luces improcedente

porque no es este el supuesto que regula el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que solo hace referencia a los casos de suspensión porque se pueden originar para el recurrente perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva y advierte administrativamente que cualquier vicio o irregularidad de la notificación fue subsanada y convalidada por él mismo, al recurrir en nulidad contra el acto emanado de la Comisión, por parte de este organismo jurisdiccional.

D. Nulidad

CPCA

22-4-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Bethzaida C. Velázquez G. vs Instituto Nacional de Hipódromos.

La Corte establece las diferencias entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa de los actos administrativos.

Finalmente, el señalamiento de la sustituta del Procurador General de la República de que las únicas causas de nulidad de los actos administrativos son las contenidas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que el juzgador no aludió a ninguna de ellas para declarar la nulidad del acto, no tiene fundamento alguno. En efecto, la nulidad de un acto puede provenir de un vicio de nulidad absoluta o bien de un vicio de nulidad relativa. Los supuestos del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos son los que producen la nulidad absoluta del acto; pero no agotan la posibilidad de otros vicios capaces de afectar igualmente al acto de nulidad.

Tanto la nulidad absoluta como la nulidad relativa producen la extinción del acto afectado, radicando la diferencia entre ellos esencialmente en lo siguiente:

1. La nulidad absoluta no puede ser convalidada (art. 81 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) en cuanto que la nulidad relativa sí puede serlo.

2) Alegada la nulidad absoluta en el procedimiento administrativo puede solicitarse en base a ello la suspensión de los efectos del acto (art. 87 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo).

3. La nulidad absoluta afecta a la totalidad del acto; en cuanto que la nulidad relativa puede ser tanto parcial como total (art. 21 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

4. La nulidad absoluta puede ser "reconocida" por la Administración en cualquier tiempo (art. 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos); en cuanto el vicio es de nulidad relativa. Fuera de las anteriores diferencias las nulidades expuestas tienen el mismo efecto, por cuanto como se señaló producen la extinción del acto. La verificación de la existencia de cualquiera de ellas tiene efectos declarativos, esto es, *ex tunc* (hacia el pasado), por cuanto significa la constatación de que el acto adoleció desde sus orígenes de un vicio que afecta su validez.

Tanto la nulidad absoluta como la nulidad relativa deben ser denunciadas por ante la autoridad competente por los "interesados" a los fines de que sea declarada la extinción del acto, ya que no se admite en el sistema venezolano la llamada "teoría de la inexistencia", en base a la cual el acto afectado por tal vicio puede ser desconocido por cualquiera y no se requiere declaratoria expresa de la nulidad. Tanto el vicio de nulidad absoluta como el de nulidad relativa deben ser denunciados bien sea por vía de los recursos administrativos o de los recursos jurisdiccionales dentro de lap-

sos rígidos (de caducidad), vencidos los cuales ya no es posible la impugnación del acto.

Visto lo anterior, carece de todo fundamento el alegato de la sustituta del Procurador General de la República de que el acto sólo podía ser declarado nulo en base a algunas de las causales contempladas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por cuanto, en el caso de autos, el acto estuvo viciado por una razón plenamente demostrada como lo fuera la inmotivación intrínseca, por no encontrarse en el supuesto de la norma que sirviera de fundamento a la sanción.

4. *Los Recursos Administrativos: Poderes y deberes del Superior Jerárquico*

CPCA

18-4-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Línea Aeropostal Venezolana vs República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

Por ello la revisión que efectúa el órgano de alzada debe ser exhaustiva para examinar la adecuación o no a la Ley de la decisión del inferior, de allí la obligación que impone la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (arts. 62 y 89) al órgano administrativo de resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo de recurso *aunque no hayan sido alegados por los interesados*.

La interposición del recurso administrativo otorga al órgano competente para decidirlo, la facultad de volver sobre el acto impugnado y, en su caso, emitir un pronunciamiento sobre su confirmación, modificación o revocatoria, previo el examen de las razones de hecho y de derecho en que se funda, de allí que el incumplimiento de tales extremos vicia de ilegalidad el acto y lo hace pasible de anulación.

V: LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Inconstitucionalidad de las leyes: Violación directa de la Constitución*

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

Las violaciones a la Constitución que den origen a la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo Nacional deben ser directas.

Es criterio doctrinario pacífica y universalmente admitido, el que la inconstitucionalidad de una determinada norma resulta siempre excepcional y que, en los casos en que existan diversas posibilidades de interpretación, debe preferirse siempre aquella que armonice el texto constitucional con el de la norma en discusión. Por otra parte, las violaciones a la Constitución que den origen a la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo Nacional deben ser directas; no surgir de meros planteamientos teóricos o de la eventual colisión entre la norma que se impugna y alguna otra que corresponda a la legislación ordinaria. Si bastara el presunto choque entre una disposición emanada del Poder Ejecutivo y alguna norma legal para concluir en la incons-

titucionalidad de la primera, carecería de sentido el principio de la legalidad y la inconstitucionalidad arrojaría todo supuesto de contradicción entre normas de diferente jerarquía.

2. *Recurso de Amparo*

CSJ-SCC

31-1-85

Magistrado Ponente: Adán Febres Cordero.

CASO: Varios vs C. N. de Galletas Nabisco La Favorita, C. A.

No procede el Recurso de Casación contra ninguna actuación procesal que directa o indirectamente se relacione con el "Amparo Constitucional".

Conforme a doctrina de la Sala, le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, decidir en definitiva sobre la admisión o no del Recurso de Casación, cuando los Tribunales de alzada hayan errado en cuanto a esa admisibilidad o su negativa; en este segundo caso, por la vía del Recurso de Hecho, para ordenar al juzgador oírlo; y en el primero, para negarlo, al ir a decidir el Recurso formalizado pero que fue indebidamente oído, lo que deberá hacer la Corte como punto previo en su sentencia del Recurso y no por auto separado y con anterioridad.

Ahora bien, el fin útil y único que justificaría el análisis y decisión del presente recurso, se originaría en la circunstancia cierta de que frente a la decisión interlocutoria, pronunciada en la instancia, fuera legalmente admisible el recurso extraordinario de Casación. De ahí que si la sentencia recurrida en Casación, *per se*, carece de la posibilidad legal de ejercer ese recurso extraordinario, ocioso e inútil resultaría el análisis del presente recurso y de otras circunstancias de hecho y de derecho que constan en las copias certificadas elevadas a consideración de la Sala.

En decisión de esta Sala de fecha 14 de diciembre de 1983, al resolver un Recurso de Casación anunciado y oído contra una decisión de la alzada que había declarado improcedente un recurso de amparo constitucional que en su oportunidad había sido acordado por el respectivo Juez de la Primera Instancia, esta Sala, después de ratificar el derecho que le asiste de pronunciarse en definitiva sobre la admisibilidad o no del Recurso de Casación, estableció la siguiente doctrina:

"En este orden de ideas se encuentra que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, es requisito primigenio, fundamental, sin cuya existencia pueda tener vida el recurso de casación, que su admisibilidad sólo está prevista para los juicios civiles o mercantiles. Por manera que no se le concibe sin la existencia de la relación procesal denominada juicio, y que esta Corte tiene definida en jurisprudencia de 6-11-69, confirmada, ratificada en 14-8-79, como "las controversias judiciales suscitadas por conflictos intersubjetivos de intereses que el órgano judicial debe resolver por sentencia, previa sustanciación de la causa a través de las formas procesales previstas por la Ley".

"Ahora bien, en el caso de autos la sociedad mercantil Compañía Ranrey Internacional S.A., mediante el señalado escrito dirigido al Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, de fecha veinte y uno (21) de octubre de mil novecientos ochenta y dos (1982), inicia un procedimiento de amparo de la garantía constitucional de libertad de comercio, con el siguiente petitorio:"

“...acudimos ante su competente autoridad en demanda de la preservación jurídica de nuestra representada en el ejercicio de sus derechos a ejercer la libre industria y comercio, con arreglo y acatamiento a las disposiciones consagradas en nuestra Constitución Nacional y leyes de la República, vulnerados en la forma antes señalada, por lo cual solicitamos que de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Nacional, se decrete el Amparo a favor de nuestra representada suspendiéndose el *veto* impuesto por el Sindicato Unión de Obreros y Empleados Petroleros y sus similares del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui y en consecuencia se dicten las providencias pertinentes a objeto de asegurar el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, notificándose de ello a la referida organización judicial y a las empresas Lagoven S.A. y Meneven S.A.”.

“Es decir en manera alguna trata de una acción a seguirse dentro del procedimiento ordinario ni dentro de los procedimientos especiales, destinada a obtener un pronunciamiento, sentencia, que decida una controversia suscitada entre partes. Es requerimiento al Organismo Jurisdiccional de la localidad, para que restablezca, con información o notificación del Sindicato en quien se pretende la conducta transgresora, mediante el llamado *veto* y de las empresas a través de las cuales se ha dado efectividad a la actitud unilateral del Sindicato. Y justamente ajustado a ese pedimento y con actuación sumaria de simple información fue decretado en Primera Instancia el amparo solicitado, revocado por el Superior, por las razones contenidas en la recurrida en casación. Ahora bien, no resulta de lo expuesto que el caso en especie corresponde a la actividad denominada juicio, cuya definición se ha transcrito, indispensable es por lo cual del caso establecer que el recurso de casación que motiva las presentes actuaciones es inadmisibles”.

Por aplicación de la anterior doctrina que una vez más se reitera, las actuaciones o procedimiento seguidos para acordar o negar un mandamiento de amparo constitucional no constituyen juicio en los términos señalados por el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, y en consecuencia, ninguna actuación procesal que directamente se relacione con el amparo constitucional estaría sometida al Recurso de Casación; de donde resulta, por consiguiente, inútil y ocioso analizar el contenido de una decisión interlocutoria como la presente, en donde se aspira que la Sala declare admisible un Recurso de Casación contra una sentencia que resuelve la forma de oír una apelación tramitada en un procedimiento de amparo constitucional.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*

A. *Competencia de la Corte Suprema de Justicia*

a. *Conflictos entre Autoridades Municipales*

CSJ-SPA (46)

28-3-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

CASO: Osnelio Zambrano vs Concejo Municipal del Distrito Urdaneta, Estado Zulia.

La competencia de la Corte Suprema de Justicia en materia municipal es limitada, entre otros casos a los conflictos entre

autoridades municipales que amenacen la normalidad institucional del Municipio, por lo que la impugnación de un acto de destitución de un funcionario, sólo puede intentarse ante los Tribunales superiores en lo Contencioso-Administrativo.

En el escrito contentivo de su demanda el recurrente invoca el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en escrito posterior insiste en que, de acuerdo a esa disposición y a la sentencia de la Sala del 7 de mayo de 1984 (Manuel Briceño Torres), la competencia es de esta Sala, por lo cual la cuestión debe analizarse de esta otra hipótesis; y, al respecto, se observa:

La disposición legal contenida en el señalado artículo 146, dice así:

“En caso de conflicto entre las autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio, pueden aquéllas o el Gobernador del Estado solicitar la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la legitimidad de las autoridades municipales deberán ser emitidas en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producirla los recaudos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema solicitare recaudos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión de la Corte se producirá dentro de los ocho (8) días siguientes”.

Por tanto, la competencia de la Sala —a tenor de esa disposición que se acaba de transcribir— se circunscribe a algún conflicto entre “autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio”, esto es, a conflicto entre personas que, dentro del Municipio, ejercen y cumplen funciones de autoridad superior, como son los Concejales y los del orden ejecutivo (Prefectos, Alcaldes, Jefes Civiles), de manera que la competencia de la Sala se limita a las cuestiones que enfrentan a funcionarios de tan alto nivel, pues son los únicos que podrían “amenazar la normalidad institucional” ya que tienen la máxima representación del ente, y por eso fue por lo que la Sala conoció y decidió en el caso invocado, ya que la cuestión se suscitó entre Concejales y a propósito de la elección de la Directiva del Concejo Municipal del Distrito Páez del Estado Apure.

Ahora bien, además de esos posibles conflictos entre autoridades, la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé la ocurrencia de otras situaciones que enfrenten a los Concejales por una parte, y por la otra a funcionarios municipales de rango inferior; en efecto, conforme a esa Ley corresponde a los concejales designar al Secretario Municipal, al Administrador Municipal y al Síndico Municipal (arts. 60, 63 y 67, respectivamente), quienes pueden ser removidos de acuerdo a lo que en ellos se prevé.

Cuando uno de tales funcionarios fuese removido de su cargo, la decisión del Consejo es recurrible —dicen de manera idéntica los artículos 60, 63 y 67— “ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente” (sic) y —agregan— que el órgano “decidirá conforme a lo dispuesto en el artículo 146”.

Como se ve, si bien la Ley —en caso de remoción de alguno de esos funcionarios— estatuye un recurso tramitable igual al previsto en el artículo 146, omite nombrar a la Corte misma como el órgano jurisdiccional competente para conocer y decidir, y acude al Tribunal “correspondiente”, esto es, no estatuyó —como sí lo hizo en el artículo 146— exacta, precisa y directamente la competencia de la propia Corte Suprema de Justicia, y esto es lógico y explicable ya que el conflicto entre los altos funcionarios (los Concejales por ejemplo) significa enfrentamiento entre quienes ejercen el Poder Público y, consecuentemente, atenta contra la vida institucional del ente, lo cual amerita la intervención del Alto Tribunal de la República; en cambio, el

Secretario, el Administrador y el Síndico son funcionarios designables y removibles por los Concejales, de modo que cuando éstos hacen uso de la facultad de remoción que se les confiere, surge un conflicto dirimible ante la autoridad jurisdiccional, pero no un enfrentamiento entre los altos niveles representativos del Municipio, por lo cual debe ventilarse —tal como se indica en los artículos 60, 63 y 67— ante el Tribunal correspondiente dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, estableciendo así una clara distinción —en cuanto al competente— para cuando el problema fuese entre las altas autoridades, pues aquí el órgano sí es la Corte, mientras que el de la remoción es aquel que le corresponda según lo planteado.

Y por cuanto, en el caso, el recurso ha sido ejercido por quien desempeñaba el cargo de Secretario Municipal y por cuanto alega que su destitución (remoción) pronunciada por el Concejo es nula, sin haber alegado directa violación de la Constitución, el órgano es igualmente uno de los Tribunales Superiores previstos en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por ser el Juez, contencioso-administrativo natural para los actos ilegales de efectos particulares emanados de los Concejos Municipales de la República, y dentro de esa organización concretamente es competente el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo de la Región Occidental, con sede en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia, por tener jurisdicción en el territorio del Distrito Urdaneta de ese Estado y, por ende, competente por la materia y por el territorio.

En definitiva mirado como un recurso ordinario de anulación o mirado como el recurso especial que estatuyen los artículos 60 y 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esta Sala no es la competente para conocer, sino que la competencia le corresponde al antes nombrado Juzgado Superior, por todo lo cual la apelación ejercida es improcedente, y por ello la determinación del procedimiento a seguir toca al Tribunal competente, de manera que este fallo no se pronuncie acerca de si debe seguirse el fijado por la Ley Orgánica de la Corte para las acciones de nulidad de actos administrativos de efectos particulares o el especial que contempla el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuestión que habrá de precisar en su oportunidad, el Juzgado Superior. Así se declara.

b. *Inconstitucionalidad de actos administrativos municipales*

CSJ-SPA (85)

18-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zopi

CASO: Terrazas de Vista Alegre vs Concejo Municipal, Distrito Ricaurte, Estado Aragua.

La competencia de la Corte en materia de inconstitucionalidad de actos municipales sólo existe cuando se alega una violación directa de la Constitución.

No hay duda que el Acuerdo impugnado es un acto administrativo de efectos particulares emanado de una autoridad municipal (concretamente el Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua), y siendo así la competencia para conocer del recurso invocado es de los Tribunales Superiores previstos en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la impugnación fuese por razones de inconstitucionalidad, caso en el cual la competencia es de esta Sala Político-Administrativa.

Ahora bien, el presente recurso —pese a impugnar un acto municipal— se intentó por ante esta Sala en virtud de considerarse —aun cuando no se lo dijo expresamente— que se funda en razones de inconstitucionalidad, y el Juzgado de Sustanciación así debió entenderlo puesto que lo admitió sin comentar especialmente lo de la competencia. Empero, no basta con que en el recurso o acción se señale violación de algunos preceptos constitucionales para considerar, sin más, que su conocimiento compete a la Sala, pues la tiene sólo cuando esta violación resulte directa, esto es, se atribuya el acto de vulnerar directamente preceptos constitucionales, y de modo que pueda examinarse la posible inconstitucionalidad sin acudir a reglas contenidas en otras leyes, que realmente serían las infringidas por el acto.

En el caso de autos, si bien se alude a expropiación y a confiscación, en definitiva el único precepto constitucional invocado es el contenido en el artículo 99 de la Constitución que dice:

“Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”.

En consecuencia, lo estatuido en la disposición que se acaba de transcribir es simplemente un principio general, pero en sí misma no es una regla que pueda ser directamente violada e infringida, pues es necesario acompañar la denuncia de la violación de otras reglas de rango no constitucional, y esto se hizo por las recurrentes del caso, ya que denunciaron la violación de los artículos 545 del Código Civil y 3º y 10 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que establece la necesidad de mediar decreto de expropiación. Por ello, la sola invocación del artículo 99 de la Constitución —sin haberse indicado expresamente como violadas (indicación necesaria de conformidad con el artículo 122 de la Ley Orgánica de la Corte, en concordancia con el 113 *ejusdem*) otras disposiciones de la Corte Fundamental hace que, en definitiva, el presente recurso lo sea por razones de ilegalidad, en cuya virtud la Sala no es la competente, sino los Tribunales Superiores Civiles, tal como está previsto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte; y por tratarse de un acto emanado de un Concejo Municipal del Estado Aragua, dentro de esos Tribunales es competente el Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, con sede en Maracay, Estado Aragua y jurisdicción en el territorio de este Estado, por lo cual a él debe remitirse el expediente para que continúe conociendo y provea sobre el pedimento de suspensión, que la Sala se abstiene de examinar por su incompetencia.

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

CSJ-SPA (82)

14-3-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer en 2ª Instancia de la impugnación de los reparos formulados por la Contraloría General de la República.

Antes que todo, es necesario analizar la competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, para conocer en apelación de esta clase de recursos, y al efecto, los artículos 103 y 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría

General de la República, indican la jurisdicción en la cual han de ventilarse los reparos que formule la Contraloría:

Artículo 103. Contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el reparo, se podrá ejercer el recurso de plena jurisdicción por ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, dentro del término de cuarenta y cinco días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación. En el conocimiento de este recurso el Juez podrá examinar todas las circunstancias determinativas de la responsabilidad objeto del reparo”.

“Artículo 116. Mientras se crean los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores de Hacienda conocerán de los recursos contra los reparos; de las decisiones de éstos se oirá apelación por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y se las consultará en todo caso con dicha Sala cuando sean totalmente exonerativas de responsabilidad”.

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

Atendiendo a lo dispuesto en las normas transcritas, y una vez en marcha los Tribunales Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo, entrarían ellos a conocer de los reparos formulados por la Contraloría, y de sus decisiones conocería en apelación la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, creada en el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuya competencia le atribuye la ley, específicamente en el ordinal 4º del artículo 185 *eiusdem*, y así lo señaló esta misma Sala en su fallo del 26 de marzo de 1984, al decidir:

“... de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y por cuanto la sentencia apelada fue dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital corresponde el conocimiento del presente recurso de apelación a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo”.

2. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*

A. *Naturaleza del Recurso*

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: C. A. ATRIUM vs Concejo Municipal del Distrito Sucre, Estado Miranda.

El recurso contencioso-administrativo de anulación, es un recurso objetivo, en el cual no existe una contienda entre sujetos de derecho.

El formalizante contradice el criterio del Juez *a quo* que se manifestara en el sentido de no existir partes en el procedimiento contencioso-administrativo de nulidad.

Al efecto se observa que cualquiera sea la postura que se acoja respecto a la discusión doctrinaria sobre la naturaleza del recurso contencioso-administrativo de anulación, es indudable que el procedimiento previsto para el mismo es el de un re-

curso objetivo, esto es, que no existe la contienda entre dos sujetos titulares de una situación jurídica subjetiva, sino el señalamiento al Juez que actúa como contralor de la legitimidad de la Administración, de que un acto por ella dictado es ilegítimo. Al respecto, tal como lo señalara esta Corte en anteriores fallos el legislador al establecer un procedimiento único para los recursos contra los actos particulares, no estableció diferencia entre los que son el resultado de una actividad cuasi-jurisdiccional de la Administración y los que no tienen tal carácter. Los primeros son aquellos en los cuales a la Administración le toca dirimir un conflicto de derechos subjetivos. En sentencia relativa a la materia inquilinaria, esta Corte señaló que en este campo hay decisiones de la Administración que poseen naturaleza cuasi jurisdiccional, como lo son las relativas al desalojo de un inmueble, en cuyo procedimiento el propietario que la solicita y el inquilino tienen intereses contrapuestos, por lo cual la Administración que decide se pronuncia como un juez, esto es, como un árbitro imparcial que aplica la voluntad de la Ley al caso concreto. En otros asuntos inquilinarios, como fuera el caso de la sentencia aludida, no existen partes de la relación de derecho material, como es el caso de las regulaciones o fijaciones de los cánones de alquiler, en las cuales, lo que se debate es exclusivamente la conformidad del acto que lo establece con la Ley, y no el derecho que pudieran ostentar el propietario o el inquilino. Independientemente de la anterior discusión que constituye un punto que, a falta de un dispositivo expreso de la Ley ha sido y deberá ser objeto de un amplio desarrollo jurisprudencial, está el hecho antes señalado de que el procedimiento contencioso-administrativo de anulación contemplado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es esencialmente objetivo, con prescindencia de la noción de partes, lo cual se revela en el hecho de que el Juez no está obligado a notificarlo a la Administración autora del acto; en el hecho de que el Juez puede o no ordenar la publicación del cartel para el llamamiento de los interesados y, en el hecho de que la Administración autora del acto puede comparecer como parte coadyuvante, como ha sucedido en muchos casos en los cuales la misma estima que el acto está viciado tal como lo afirma el recurrente, por lo cual solicita su nulidad. La circunstancia de que esta Corte haya valderamente estimado que la Administración autora del acto es "parte natural en el proceso contencioso-administrativo", esto es, que puede comparecer al mismo y hacer sus alegatos, no cambia la esencia de lo antes afirmado y carece en consecuencia de fundamento que se niegue por ello al recurso contencioso su carácter objetivo y se le califique como una simple controversia entre sujetos. Por todo lo anterior no tiene asidero el alegato del formalizante, y por el contrario, sí está ajustado a derecho el fundamento de la decisión recurrida y así se declara.

B. *Admisibilidad*

a. *Decisión*

CSJ-SPA (85)

18-3-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zopi

CASO: Soc. Mercantil Anónima Terrazas de Vista Alegre C.A. y Agropecuaria Hemisférica, C.A. vs Concejo Municipal del Distrito Ricaurte, Estado Aragua.

La decisión sobre la admisibilidad o no de un recurso contencioso-administrativo puede ser adoptada por la Sala en Pleno, al conocer de la solicitud de suspensión de efectos, a pesar de que el Juez de Sustanciación haya admitido el recurso.

Aun cuando el Juzgado de Sustanciación admitió el recurso, es criterio de la Sala que, no obstante ello, tiene la potestad —al asumir el conocimiento del asunto— de revocar la admisión, porque, sin duda, el pronunciamiento del Tribunal sustanciador cuando admite es provisional y está sujeto a la posterior revisión, de oficio o a solicitud de algún interesado, por la Sala en Pleno, por manera que esa admisión, consecuencia de un examen *prima facie* y somero del sustanciador, es revisable en todo tiempo por la propia Sala, evitando, de esa manera, que un recurso inadmisiblemente pueda llegar al estado de sentencia y débase, en tal final oportunidad, declararlo improcedente por no ser viable.

En consecuencia, antes de entrar al problema de la suspensión del acto, la Sala, como cuestión previa asume el examen de la admisibilidad o no del recurso, a la luz de los alegatos y hechos suscitados. Así lo declara.

b. *Condiciones de inadmisibilidad: Lاپso de caducidad en la impugnación de actos de efectos temporales*

CSJ-SPA (116)

25-4-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Dr. Juan J. Briceño G. vs República (Consejo Supremo Electoral).

La Corte analiza cuidadosamente el concepto y naturaleza de los actos administrativos de efectos temporales, a los efectos de determinar la aplicabilidad del lapso breve de caducidad del recurso contencioso-administrativo de anulación.

Intentó el recurrente su acción contra el susodicho acto emanado del máximo organismo electoral que, expresa su apoderado judicial, “declaró con lugar solicitud del ciudadano Walter Oscar Márquez Rondón, en el sentido de proclamarlo como Diputado Principal Adicional por el partido político Movimiento al Socialismo (MAS) y como suplentes a los ciudadanos Alfredo Rodríguez Aponte y Enrique Ochoa Antich... para el período constitucional 1984-1989 y en la cual dejó sin efecto la proclamación de mi mandante Juan José Briceño Guerrero como Diputado Adicional Principal por el partido Movimiento al Socialismo (MAS) y la de los suplentes ciudadanos Jesús Guerrero Meléndez y Julio Bustamante, por el Estado Portuguesa, publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 32.899 de fecha 18 de enero de 1984...”.

El impugnado auto de Sustanciación declaró inadmisibile el recurso por considerarlo ejercido fuera del lapso de treinta días previsto por la ley para la impugnación de los actos de efectos temporales. Razonó de la siguiente manera el Tribunal autor de la decisión recurrida:

“Este Juzgado considera que lo resuelto por el Consejo Supremo Electoral, tiene una duración temporal, pues la designación de Diputados al Congreso Nacional, tiene la misma duración que el período constitucional, por lo tanto es de efectos temporales, siendo procedente aplicar lo establecido en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su último aparte que pauta: ... “Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días”.

En el presente caso, se observa, que el acto impugnado fue publicado en la Gaceta Oficial de fecha 30 de enero de 1984, y la demanda fue intentada el día 1º de marzo de 1984 (folio 6), o sea, después de haber transcurrido más de treinta (30) días de la fecha de publicación, dicho cómputo lo hace el Juzgador en esta forma: un (1) día de enero, o sea el treinta y uno (31) y veintinueve (29) días de febrero que da un total de treinta (30) días y la demanda como ya se dijo fue intentada el primero (1º) de marzo de 1984.

Por cuanto la demanda fue intentada después de vencidos treinta (30) días de haberse publicado la Resolución impugnada, por aplicación del último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el ordinal 3º del artículo 84, *ejusdem*, que pauta que no se admitirá ninguna demanda cuando fuere evidente la caducidad de la acción o del recurso intentado; en consecuencia, es criterio de este Juzgado que la acción intentada es inadmisibles y así se declara”.

Observa la Corte:

1. Establece en efecto nuestro ordenamiento jurídico positivo un lapso excepcional (treinta días) —por comparación con el ordinario (seis meses)— de caducidad para la impugnación de los que el legislador califica como “actos de efectos temporales” (aparte final del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), norma respecto de la cual el proyectista expresó sobriamente: “La misma disposición, en su último aparte, reduce en cambio a treinta días el lapso de caducidad cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, previsión que se justifica por la misma naturaleza de los actos” (Exposición de Motivos del Proyecto).

Ante la duda acerca de la “naturaleza” de ese llamado por el legislador “acto de efectos temporales”, nuestra doctrina ha reflexionado y ejemplificado en los términos que de seguidas se transcriben:

“...la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estableció una novedad en cuanto al lapso de caducidad. Hasta 1976, éste era único y uniforme de seis meses, salvo las excepciones de lapso más breves previstos en leyes especiales. A partir de la nueva ley, se agregó un elemento adicional: para los actos de efectos temporales, el lapso es de 30 días.

Sin duda, esto plantea el problema de la temporalidad. Un permiso o autorización de uso de un bien del dominio público, por ejemplo, de 20 años, ¿es un acto de efectos temporales de acuerdo a lo establecido en el artículo 134 de la ley? ¿Cuál es el lapso de duración de los efectos de un acto administrativo, para que comience a considerárselo como un acto de efectos temporales?

Por ejemplo: un acto de elección de una directiva de un colegio de abogados, cuya duración en el cargo es de dos años, ¿es un acto de efectos temporales o no? Pienso que la ley, al establecer este breve lapso, se refiere a *aquellos actos cuya duración está muy limitada en el tiempo* y no a todo acto sometido a término. En todo caso, será la jurisprudencia la que irá delineando la aplicación de esta norma”. Brewer, A. R.: *Contencioso Administrativo en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Colección Estudios Jurídicos N° 10, Caracas, 1981, págs. 154 a 155 (subrayados de la presente decisión).

Reflexiones que han sido adicionalmente concretadas en los siguientes términos:

“...todo acto administrativo particular tiene efectos temporales. Sin embargo, para precisar el contenido de esta categoría de actos administrativos considero que hay que tener en cuenta la situación jurídica que nace del acto. Si la situación jurídica tiene una vigencia determinada en el tiempo el acto será de efectos temporales. Por ejemplo, una licencia que tenga una vigencia

de tres meses para hacer la importación será un acto de efectos temporales. Un nombramiento, por el contrario, crea una situación jurídica permanente, pues el funcionario deriva de ese acto derechos y obligaciones hasta tanto termine su relación de empleo público" (Andueza, J. G., en la misma obra, pág. 80).

El último de los autores citados concluye afirmando:

"Pero si el cargo para el cual se ha hecho el nombramiento es por un plazo, fijo, ese nombramiento puede considerarse como un acto de efectos temporales". Doctrina que es la que parece acoger, implícitamente, la decisión apelada.

En la señalada vía ejemplificativa, jurisprudencia de esta misma Sala ha señalado que "...la convocatoria a una convención obrero patronal para negociar y suscribir un contrato colectivo, tiene como únicas destinatarias las personas naturales y jurídicas a que ella se refiere y sus efectos se extinguen al vencimiento del plazo improrrogable establecido en la ley. Se trata, en consecuencia, de un acto particular de efectos temporales contra el cual no puede recurrirse sino dentro del plazo de treinta días a contar de la publicación de la Resolución correspondiente en la Gaceta Oficial en conformidad con el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (s. de 14-6-77 caso: Osman Hernández y otros c/Resolución del Ministerio del Trabajo).

En sentido equivalente al de la doctrina que implícitamente sustenta el auto apelado, se orienta también la reciente jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo cuando, en los términos que a continuación se transcriben, analiza la disposición final del citado texto de la Ley Orgánica que rige las funciones del Máximo Tribunal:

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

El acto en sí mismo, por virtud de la Ley, determina la duración de sus efectos: invisten al nombrado del carácter de Síndico Procurador Municipal por el plazo de cinco años, y deviene un acto administrativo de carácter *temporal* cuya nulidad, conforme al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puede ser solicitada en el plazo de 30 días, una vez el mismo haya sido emanado y adquirido eficacia" (s. de 21-6-84, caso: Humberto Paesano Galindo).

Por la novedad que, como puede apreciarse, todavía hoy constituye en Venezuela la configuración del concepto de "acto de efectos temporales", en el sentido y a los fines en que lo consagra la señalada norma legal, ha estimado la Corte útil la transcripción de los precedentes aportes doctrinario y jurisprudencial, y conveniente asimismo sentar una orientación de este Alto Tribunal al respecto:

Encuentra la Sala que la distinción entre actos de efectos temporales y permanentes tiene que ver con lo que en doctrina se conoce bajo la denominación de "agotamiento del acto administrativo" que, en congruencia con los efectos de éste, comporta diferentes maneras o modalidades:

1º En ciertos actos sus efectos se agotan de una sola vez (imposición de una multa, amonestación al funcionario).

2º En otros, esos efectos se producen durante un tiempo más o menos extenso, vencido el cual el acto se considera consumado o agotado. Esta hipótesis, como lo reconoce la doctrina extranjera, se presenta con frecuencia: suspensión de un funcionario por varios meses, otorgamiento de un permiso con plazo. Pero, advierte Sayagues, "...el plazo de ejecución del acto no tiene por qué estar determinado de antemano: puede ser variable, depender de una condición resolutoria, etc.; y finalmente,

3º Puede ocurrir también que los efectos sean permanentes, duren hasta tanto se produzca la extinción del acto. "Esto acaece en situaciones muy variables. El acto que dispone de la exoneración de toda clase de impuestos para una institución es un ejemplo típico, pues surtirá efectos y deberá cumplirse año a año, hasta tanto se modifique la ley o desaparezcan las circunstancias de hecho que lo motivaban" (Sagües Laso, E.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, 1959, tomo I, págs. 457 a 498).

Considera la Corte —con el señalado propósito de dejar sentada una orientación, siquiera sea preliminar, sobre la materia— que es la segunda hipótesis el apropiado campo dentro del cual las señaladas doctrina y jurisprudencia venezolanas han acertadamente centrado sus preocupaciones acerca de la concepción del acto administrativo de efectos temporales; pero que, al mismo tiempo y a los fines del plazo breve de caducidad del recurso contencioso a que se refiere el señalado párrafo final del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las transcritas apreciaciones se corresponden más bien con doctrina extranjera seguramente elaborada con arreglo a sistemas de derecho positivo donde la distinción entre los efectos del acto a los fines del agotamiento de éste no se encuentra correlativamente conectada con la importantísima consecuencia de un diferente lapso de caducidad del recurso para la revisión del mismo en vía contencioso-administrativa. Considera por tanto la Corte, que la interpretación de la comentada decisión legal debe hacerse en función de las mismas características especiales que se derivan del propio texto legislativo; a saber:

1º El artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia convierte en regla el plazo de caducidad de seis meses contra los actos de efectos "particulares", sin añadir ninguna otra calificación adicional de dichos actos por razón de sus efectos, en tanto que el plazo breve de treinta días lo reserva para otros actos, también particulares pero, además, con *adicionales efectos* calificados por el legislador de "temporales". En buena lógica constituirían, pues, estos últimos, la excepción.

2º Resulta asimismo lógico y natural que dicha regla esté destinada a cobijar la mayor cantidad de actos administrativos a ella sometidos.

3º De todo lo cual se desprende que la interpretación del concepto de actos de efectos temporales en Venezuela, a los fines indicados en la susodicha norma, debe orientarse en sentido restrictivo.

En la señalada vía interpretativa, la Corte considera:

De una parte, los citados ejemplos aportados por la jurisprudencia y doctrina nacionales y extranjeras, aparentemente no cuentan, a juicio de la Sala, con un común denominador que permita asimilarlos —al menos a los fines, consagrados en el texto venezolano, de un diferente y breve plazo de caducidad— y concederles idéntico tratamiento de actos de efectos temporales tanto a la licencia de dos o tres meses para realizar una importación, como el nombramiento con plazo fijo (incluso correspondiente al período constitucional de cinco años) para desempeñar el respectivo cargo, o a la autorización de uso del dominio público por veinte o más años.

Respecto del segundo observa la Sala que, sin duda los nombramientos a plazo fijo son abundantísimos: resultaría, en consecuencia, por lo menos chocante aplicarles un plazo de caducidad originariamente concebido en el texto legal como excepción; aparte de que, mientras no opere la sustitución en el ejercicio del cargo mediante otro acto de nombramiento, el inicial obliga al funcionario a la permanencia en el desempeño de sus funciones para no ver interrumpida la necesaria continuidad en la prestación del servicio público.

De otra parte, advierte la Sala que, por lo que toca al primero de los señalados ejemplos, lo que parece estar presente en la intención del proyectista y del legislador para la concepción de ese acto como de efectos temporales a los fines de la caducidad prevista en la norma, es sobre todo la precariedad del lapso acordado al particular

para el cumplimiento de los efectos del mismo, transcurrido el cual —háyase o no realizado la conducta prevista en dicho acto (la importación, en el caso)— éste se extingue, salvo la correspondiente renovación, con los mismos efectos temporales. Se encuentra de esta manera sometida la licencia de importación —a diferencia de los actos administrativos también señalados por vía de ejemplo, y a la manera de ciertos negocios de Derecho privado— al cumplimiento de una condición siempre extintiva: que la importación se realice, o no, dentro de determinado lapso; y de ahí el interés del legislador en que los alegatos de ilegalidad contra el acto que la haya autorizado, sean esgrimidos dentro de un proceso para el cual pauta un plazo de caducidad más breve que el ordinario. Sin que por otra parte, sea especialmente —a los puros efectos de la concepción teórica del asunto o a los fines más prácticos del tratamiento ordinario de la caducidad del recurso— relevante el hecho lamentable de que, por la lentitud del proceso, la decisión que declare procedente la impugnación sobrevenga con retraso, y aun tardíamente.

En efecto, un examen de la jurisprudencia nacional y extranjera en materia de anulación revela, a juicio de la doctrina, como una de las notas más características del contencioso —la cual ha comunicado a éste subsistencia y virtualidad no ajenas a su éxito— la de que dicho recurso permite al administrado la satisfacción de ver restablecido, así sea simbólicamente, su derecho vulnerado; sin olvidar la correspondiente indemnización compensatoria que al lesionado le es dable obtener, como consecuencia de la anulación pronunciada por el juez, indemnización a veces ni siquiera solicitada por el recurrente, quien a menudo se contenta de esta manera, *a priori*, con los solos efectos anulatorios del acto ilegalmente concebido.

Así como también han de ser tomados en cuenta, a juicio de la Corte y con arreglo a las ya señaladas peculiaridades de nuestro Derecho positivo, los distintos efectos que la adopción de los actos podría producir, no sólo para el beneficiario de los mismos sino también para el lesionado por ellos, natural impugnante éste de la decisión y quien, en el caso concreto a resolver, obviamente no puede considerársele afectado de manera temporal: proclamación de un diputado, en desmedro de la posición o status que un acto precedente, luego sustituido por otro, pudo haber creado a favor del hoy impugnante. Caso en el cual resultaría, al menos para éste, inaplicable por injusto el plazo breve de caducidad (treinta días), previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia a los fines de intentar recurso contencioso administrativo contra actos de efectos temporales.

Pareja conclusión se desprende de la transcrita decisión de instancia inferior a la de este Supremo Tribunal, en la cual, a pesar de haber considerado esa Corte como “temporales” —para el beneficiario, pero también para un eventual tercero afectado— los efectos del nombramiento a término fijo, estimó no obstante que en el caso de la *destitución* (de este recurrente concreto), los efectos, a diferencia de los producidos por el nombramiento, son obviamente diferentes —aunque los calificó de “instantáneos”— para el afectado por aquella. Se expresó de esta manera la sentenciadora, actuando a su vez en segunda y necesariamente última instancia:

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

que prevé en su encabezamiento el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (Señalada sentencia de 21-6-84, emanada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Subrayado en el propio texto de la decisión).

En efecto este Supremo Tribunal considera que, en casos como el presente, aun cuando se insistiere en calificar al acto de proclamación de un diputado por el período constitucional como de efectos temporales, no podría extenderse el mismo calificativo a los que produce para quien instantánea, pero también permanentemente si el acto no fuere revocado, se ve sustituido en la misma función por virtud del acto proclinatorio, y, en su consecuencia, no le puede ser aplicado al recurso que contra dicho acto intentare el afectado, el plazo breve de caducidad previsto, sólo para los "de efectos temporales", en el párrafo final del artículo 134 de la Ley Orgánica de La Corte Suprema de Justicia. Así se declara igualmente.

C. *Efectos de la interposición del recurso*

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: J. Vieira BN F. de Benitez vs República (Dirección de Inquilinato).

Los actos administrativos con vigencia temporal, sometidos a caducidad, permanecen vigentes una vez que impugnados en vía administrativa, y no necesitan ser renovados sucesivamente durante el transcurso del juicio.

Por lo que atañe a la caducidad alegada del permiso de reparación, esta Corte observa y, con ello reitera el criterio asentado en fallos anteriores, que la vigencia de los permisos administrativos en los cuales se fundamentan las solicitudes de desalojo planteadas ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, debe ser verificada en el momento en que se introduce la solicitud ante dicho organismo administrativo, o bien en el momento de la promoción de las pruebas en el procedimiento administrativo, sin que sea necesario que el solicitante renueve periódicamente tales permisos cuando la solicitud ha sido impugnada y se encuentra pendiente de decisión por ante los tribunales contencioso-administrativo. Debe recordarse al efecto que el control que se realiza sobre los actos administrativos por parte del Juez contencioso-administrativo, versa sobre la legitimidad de tales actos en el momento en que fueron dictados. En el caso de autos tanto al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato como a esta Corte les corresponde verificar si el acto del organismo administrativo estuvo ajustado a derecho por fundamentarse en los requisitos exigidos por la normativa vigente en la oportunidad en que se formulara la solicitud. El anterior criterio como se señalara, ya ha sido precedentemente asentado por esta Corte y constituye jurisprudencia reiterada y constante, en razón de lo cual carece de todo fundamento el motivo de impugnación alegado contra la sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y así se declara.

D. *Remisión del Expediente Administrativo***CPCA****11-4-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Ana C. García vs República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

La ausencia reiterada del "expediente administrativo" puede originar un supuesto de responsabilidad administrativa.

La Corte comparte el criterio del *a quo* y observa que en efecto, no aparece en autos el expediente disciplinario que forzosamente y en resguardo del derecho de defensa debió levantarse a la funcionaria, ni tampoco el mismo fue promovido oportunamente ante esta alzada. Siendo esta jurisdicción "revisora" del actuar administrativo y no pudiendo producirse ningún acto que no se fundamente en los hechos debidamente comprobados y en normas legales que basen la actuación de la Administración, en uno u otro sentido, resulta particularmente grave que no se presente el expediente administrativo de la actuación administrativa y fundamento, por ende, de la legalidad de la misma. La negligencia anotada y su reiteración ante esta Corte puede originar un supuesto de responsabilidad administrativa, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

E. *Suspensión de efectos del acto recurrido***CPCA****11-4-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: García Tuñón. C.A. vs República (Ministerio del Trabajo - Comisiones Tripartitas).

Al efecto se observa que la suspensión prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es una medida excepcional que puede acordar el Juez contencioso-administrativo en los casos en que hubiese sido interpuesto un recurso de nulidad contra un acto de efectos particulares, cuando así está previsto por la ley y a falta de tal previsión, en los casos en los cuales la misma sea requerida para evitar daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva, tomando en cuenta las circunstancias del caso. En vista de lo anterior, el Juez que conoce de la solicitud de suspensión, si bien posee un amplio poder de apreciación, debe fundarse en los elementos de juicio que le aporte el solicitante, demostrativos del daño irreparable que el acto impugnado le acarrearía. La disposición citada del artículo 136, constituye así una excepción al principio de que los actos administrativos producen sus efectos de inmediato sin necesidad de homologación alguna por parte de un órgano externo de la Administración (Principio de Ejecutividad), y así mismo del que establece que los actos que imponen cargas reales o personales a los administrados han de cumplirse aún en contra de la voluntad de éstos (Principio de Ejecutoriedad).

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Bayardo Ramírez Monagas vs República (Juzgado Superior 2do. en lo Civil, Mercantil, Penal, de Tránsito, de Trabajo y de Menores. C. Jud. Estado Táchira).

La decisión de suspensión de efectos de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa cuando hay una garantía contribucional envuelta, participa de la naturaleza de las acciones de amparo de los derechos ciudadanos.

Frente al rigorismo del principio ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, previstos, como regla general y con carácter supletorio para cualesquiera actos de tal naturaleza, inclusive para los dictados por autoridades judiciales y legislativas, cuando ejerzan funciones administrativas, en el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como ocurre en el presente caso, y que determina que dichos actos son de ejecución inmediata, sin que la interposición de los recursos administrativos o jurisdiccionales, puedan impedirla, sin embargo, por excepción y como un mecanismo de protección de los derechos e intereses de los administrados, se permite, a los Tribunales Contencioso-Administrativos, mediante una medida de carácter cautelar, y por ende provisional, suspender tal ejecución, en caso de que se interpongan acciones de nulidad, en contra de aquellos actos. Dicha medida, aunque requiere de la instancia de parte interesada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo su otorgamiento queda librado al soberano criterio del Tribunal Contencioso-Administrativo que conoce del respectivo recurso de anulación.

Por otro lado, la intención del legislador al consagrar tal medida de suspensión temporal, fue la de prever una especial protección procesal para los particulares, en el sentido de garantizarles las resultas del juicio de nulidad, anticipándoles los efectos de la sentencia definitiva, de modo que no resulte inútil un fallo estimatorio de la pretensión de nulidad, y por ello, participa, aunque no se asimila, de la naturaleza de toda medida preventiva, cual es la de asegurar los resultados de las sentencias, pendientes los juicios. Dado ese carácter, se permite a los jueces que se pronuncien y acuerden la suspensión sin audiencia de la parte autora del acto, y sin contención. Trátase por tanto, de una incidencia autónoma no contenciosa, breve y sumaria, donde sólo intervienen el Tribunal y el recurrente.

Desde otro orden de ideas, en virtud de su carácter de incidencia breve, sumaria y no contenciosa, la medida de suspensión judicial de los actos administrativos participa de la naturaleza de las acciones de garantía y amparo de los derechos de los ciudadanos, y por ello, los Jueces Contencioso-Administrativos también tienen la función de protegerlos, y por tanto, dentro de su competencia asumen la de velar por la protección de aquellas garantías fundamentales, de modo que si no se acuerda dicha medida oportunamente y con sumaria, se desvirtuarían los fines proteccionistas y de amparo ciudadano, que también tienen los recursos de anulación frente a los actos administrativos a los cuales se les imputa ilegalidad. También a través de estos actos pueden afectarse garantías constitucionales, y si no se provee su restablecimiento provisional, mientras transcurre el juicio, durante el cual se va a determinar si en verdad deben o no anularse tales actos, la vigencia del estado de Derecho se vería debilitada.

Sin embargo, no debe olvidarse por otro lado, que la suspensión de los actos administrativos deroga otro principio fundamental del estado de Derecho, cuál es el de la ejecución inmediata de los actos de las autoridades, que por regla general se presu-

men válidos y legítimos, de modo que si no se maneja con equilibrio aquella suspensión, el principio de autoridad quedaría quebrantado. Por esta razón, la suspensión de los actos administrativos, por más justificada que aparezca, siempre será excepcional, de allí que para que pueda ser acordada tiene que existir también una verdadera y real justificación. Esta puede venir dada no solo por los perjuicios materiales irreparables que puedan originarse de la ejecución del acto antes de la sentencia, sino por sobre todas las cosas, por la jerarquía y entidad de los derechos en juego. Tan es así, que si con la ejecución inmediata de los actos administrativos se afectan derechos consustanciales y fundamentales de la persona humana, que ontológicamente forman parte de la misma definición de los seres humanos, considerados como integrantes de una sociedad, y no como objetos de ella, la suspensión, derogatoria del principio ejecutorio de los actos administrativos, derivado de la presunción de legitimidad, que los protege, estaría más que justificada.

Por las razones expuestas, es por lo que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 136, condiciona la medida excepcional de suspensión de los actos administrativos, pendiente la tramitación judicial de los recursos de anulación, a que exista el riesgo de no poder resarcirse por la sentencia definitiva, los perjuicios que ocasionaría la ejecución inmediata de los actos administrativos, para el supuesto que al final se declarara procedente su nulidad. Trátase en consecuencia de una condición objetiva: la no reparación de los perjuicios, o la dificultad de la misma, por la sentencia definitiva. Tal irreparabilidad o dificultad corresponde a la parte interesada alegarla y probarla, y a los Tribunales Contencioso-Administrativos apreciarlas y declararlas, en definitiva. De considerar éstos que objetivamente surge la convicción de que de tal entidad son los perjuicios, pueden ejercer el atributo de suspender un acto de autoridad, que por regla general se presume válido, sin que por ello, por otra parte, se quebrante el estado de Derecho, o sufra mengua la seguridad del orden jurídico.

En el caso de autos, el acto cuya nulidad se pretende se trata de una medida correccional, de aquellas, dentro de los actos sancionatorios, que pretenden restablecer y garantizar el respeto y la autoridad lesionada, con penas, que más que su efecto inmediato penal, lo que persiguen es un efecto aleccionador y ejemplificante. Sin embargo, a pesar de su justificado fin, no debe olvidarse que la ejecución de aquellas medidas incide en un bien inestimable, cual es la libertad personal, que para sociedades como la nuestra, está por encima de cualesquiera otro bien material o inmaterial. Esta sola consideración permite estimar como irreparables los perjuicios que a las personas se causarían, si después de haber sido privados de su más preciado valor, la libertad, la medida que la afectó resultó ser ilegítima o ilegal. La libertad, como la base de cualquier otro derecho, debe merecer la más pronta de las protecciones y garantías, cuando se impugne el acto de autoridad que la restringe. En este sentido, ante el alegato del recurrente de la peligrosidad que para su vida representa recluírsele en un centro penitenciario, con otras personas a quienes ha combatido, por su actividad anti-drogas, para esta Corte, es más significativo la pérdida de un valor fundamental, así sea por poco tiempo, como lo es la libertad, independientemente que represente o no un peligro para su vida. Ello es tan cierto, que cuando un lugar tan preciado como el hogar, se convierte en prisión, se torna insoportable. En consecuencia, para esta Corte, la irreparabilidad del riesgo de que se ejecute un acto administrativo de privación de libertad, tiene un valor superior, porque representa la pérdida misma de la esencia de la definición de las personas humanas: su libertad. Tal perjuicio, en caso de darse, no puede ser reparado por ningún otro bien sustitutivo. Además, sería chocante que por las solas condiciones profesionales, o por el tipo de actividades de determinadas personas, se les considerase por encima del común de los ciudadanos, hasta el punto de que no pudiera aplicársele sanción correccional alguna, por el solo argumento de que su vida corre peligro. Este argumento no puede

acogerlo la Corte, bajo el riesgo de dividir a las personas entre los que pueden castigarse y los que nunca pueden sancionarse. Sería como afirmar que los jueces no podrían sufrir penas restrictivas de la libertad, porque su oficio es aplicar tales penas.

En consecuencia, estima la Corte como irreparable, el daño que se causaría al recurrente si se ejecuta el acto correccional, y luego en la sentencia definitiva la medida en cuestión es anulada. No habrá forma alguna de reparar la pérdida de la libertad por ocho días, ya que sería imposible retrotraer el tiempo para que ello se borrara. Es decir, que dada la naturaleza del valor envuelto en la ejecución de la medida impugnada, su beneficio para quien disfruta de libertad, es inapreciable en dinero y en tiempo, ya que la pérdida de la posibilidad de desenvolver las facultades personales, que supone la libertad, no tiene precio, ni compensación, ni tampoco sustitución.

Aparté de lo anterior la Corte observa que el recurrente señala en su recurso, que la suspensión de la medida correccional, se justifica porque los motivos de su demanda son los de la nulidad absoluta, pero ocurre que a tenor de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en vía judicial, los fundamentos del recurso por sí solos no son suficientes para justificar la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, como sí sucede en la vía administrativa (art. 86 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), por tanto, este alegato se desestima.

CPCA

11-4-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Transporte Colectivo Amaral C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

La sola ejecución de un acto y los perjuicios que normalmente causa la misma, no son motivo para que proceda la suspensión de efectos.

La medida de suspensión prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por su carácter excepcional frente al principio de la ejecución inmediata de los actos administrativos, proclamado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 8º, y que en materia de despidos injustificados se ratifica en los artículos 8º y 14 de la Ley de la materia, requiere del cumplimiento de determinados requisitos, que condicionan su procedencia. Tales requisitos, señalados en el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal son: La instancia de parte interesada, en primer término. En segundo lugar, que el acto impugnado sea un acto administrativo de efectos particulares. En tercer lugar, que la ley lo permita, y en cuarto lugar, que la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Si el Tribunal lo considera conveniente, sería un quinto requisito la constitución de una caución suficiente por parte del solicitante.

Ahora bien, en el caso de autos la propia recurrente solicitó de la Corte se suspendiera el acto recurrido, y además, éste tiene la naturaleza de un acto administrativo de efectos particulares, y en cuanto a que la ley permita su suspensión, no existe disposición expresa de la Ley Contra Despidos Injustificados que así lo prevea, por lo que el caso en cuestión, debe satisfacer el cuarto de los requisitos mencionados, o sea, que la ejecución del acto cause perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

A este respecto la Corte observa, que lo normal dentro del régimen jurídico de los actos administrativos, es que éstos produzcan de inmediato efectos en las esferas individuales de los administrados, es decir, que creen, extingan o modifiquen relaciones jurídicas particulares, siendo por tanto su ejecución el efecto ordinario, y en este sentido, el solo alegato de los daños que dicha ejecución cause *per se*, no es suficiente para justificar su suspensión, ya que como se explicó ello es lo que corrientemente sucede.

En el caso de autos, la empresa recurrente alega que si se ejecuta el acto recurrido debe pagar salarios caídos, y que si se niega al recenganche deberá pagar prestaciones sociales dobles, y además, que pudiera ser objeto de multas acumulativas por parte de las autoridades del trabajo. En otras palabras, que la recurrente señala como perjuicios los que la misma ley impone por haber quedado firme el acto administrativo, y también los que serían la consecuencia de su incumplimiento, es decir, las multas. Pero, por otro lado, observa la Corte, que la interesada alega como justificado para que este Tribunal suspenda el acto, un hecho eventual, que sólo depende de su sola voluntad, el que decida no reincorporar al trabajador y que por ello tenga que pagar prestaciones dobles.

La argumentación de los daños, por lo que no se ha dado cumplimiento a la exigencia del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de que la ejecución del acto cuya nulidad se solicita, cause perjuicios no reparables o de difícil reparación, y que por ello es indispensable que se suspenda, ya que si bien tales perjuicios no requieren de una prueba plena, como si se tratara de una demanda de daños y perjuicios, sin embargo, sí es necesario llevar la convicción al Tribunal de que ciertamente no habría forma posible alguna de resarcirse de aquellos perjuicios, si el acto impugnado se ejecuta, y así se declara.

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: INSID C.A. vs República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

Para que proceda la suspensión de efectos de un acto administrativo, el daño alegado debe ser actual.

En cuanto a la solicitud de suspensión que el recurrente en eventuales hechos dañosos, esta Corte, reitera criterio conforme al cual, salvo contadas excepciones, los perjuicios irreparables o de difícil reparación deben ser idóneamente comprobados para originar una medida de suspensión que como excepción al principio de ejecutividad del acto administrativo es de aplicación restrictiva. En virtud de lo expuesto, al no tratarse de un daño actual, sino de una posibilidad de que el mismo ocurra, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara *sin lugar* la solicitud de suspensión formulada por Instalaciones Industriales (INSID C.A.).

CPCA

18-4-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: (Tamoi, C.A.) vs República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

Al respecto esta Corte observa:

Que el apoderado judicial de la recurrente basó la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado en la afirmación genérica de que la ejecución de dicha providencia le acarrearía graves consecuencias económicas y morales a la empresa; pero es el caso, como puede observarse, que no se determinan cuáles son esas graves e irreparables consecuencias, obligación que evidentemente está a cargo del recurrente, quien debe indicar con precisión los daños que podría ocasionar la ejecución del acto administrativo cuya nulidad se demanda, por cuanto la posibilidad de suspender temporalmente los efectos de un acto administrativo tienen una naturaleza excepcional, y en tal razón, deben estar claramente determinados los daños irreparables o de difícil reparación a sufrir que en definitiva recomiende la suspensión temporal del acto administrativo.

F. *Pruebas*

a. *Documentos*

CPCA

14-3-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Belia Sierra de Valdez vs República. (Dirección de Inquilinato).

Las actas fiscales no pueden considerarse documento público; dan fe de su contenido pero sólo hasta prueba en contrario.

Las declaraciones emitidas en el Acta Fiscal de Fomento tienen el carácter de auténticas, es decir, que hacen o dan fe pública pero solo hasta prueba en contrario, situación muy distinta en cuanto a la fe del instrumento público, que sólo puede desvirtuarse mediante la tacha de falsedad. No era por lo tanto, por este último procedimiento en el cual pudiera desecharse lo afirmado por ese funcionario, como lo sostiene la formalizante, sin embargo al no producir la arrendataria solicitante del *Derecho de Preferencia*, una prueba contraria debió mantenerse en todo su valor lo afirmado en el acta levantada por el Fiscal de Fomento, es decir de que la arrendadora oponente al *Derecho de Preferencia* reside con su familia, de manera incómoda, en una sola habitación de dicho inmueble, y así se declara.

b. *Carga de la prueba*

CPCA

25-4-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Raquel A. Villalón vs República (Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Nuclear).

Desde otro orden de ideas, alegada la incompetencia por la querellante, tratándose este algeato de un hecho negativo, su contraprueba, o sea, la del hecho positivo de la competencia, corresponde a la Administración, quien es en verdad la que debe demostrar lo contrario de lo que afirma negativamente la querellante, es decir, que sí actuó legítimamente. Tal consideración resulta de los principios derivados de la

carga de la prueba, dado que a pesar que el acto administrativo se presume legítimo, sin embargo, ello no puede llevar a exigir una prueba negativa a la actora, o sea, la no competencia de la Administración. Por el contrario, la afirmación de un hecho positivo, de que en verdad el acto es legítimo, porque ciertamente el funcionario que lo produjo sí es competente, debe producirla la Administración, para que una vez demostrada tal afirmación, la presunción de legitimidad vuelva a proteger al acto en cuestión. Pues bien, en autos no se encuentra prueba alguna de la gestión relacionada con la remoción por parte del Secretario Ejecutivo, por ante el Presidente, que éste hubiera autorizado previamente a la remoción de la querellante. En consecuencia, el Tribunal de la Carrera Administrativa procedió acertadamente al anular el acto de remoción por la incompetencia del funcionario que la produjo, y así se declara.

G. Procedimiento

a. Lapsos de audiencia

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: C.A. Atrium vs Concejo Municipal del Distrito Sucre, Estado Miranda.

Los lapsos de audiencias permiten a los interesados poder cumplir sus actuaciones en horas laborales de los días de audiencias, por lo que no debe confundirse el día de audiencia con la audiencia del día.

Pasa esta Corte a pronunciarse sobre los motivos aducidos por el formalizante en contra del auto que negara la constitución del Tribunal con asociados, pero previamente le corresponde decidir sobre el alegato del recurrente de que la formalización de la apelación fue extemporáneamente presentada.

Presentación del escrito de formalización en horas de secretaría

La parte recurrente ha solicitado se tenga por desistida la apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por haber sido efectuada la formalización una vez vencida la audiencia del último día del lapso previsto para ello. Al efecto se observa que el artículo 162 antes citado señala:

“Artículo 162. En la audiencia en que se dé cuenta de un expediente enviado a la Corte en virtud de apelación, se designará Ponente y se fijará la décima audiencia para comenzar la relación. Dentro de ese término el apelante presentará escrito en el cual precisará las razones de hecho y de derecho en que se funde. Vencido ese término correrá otro de cinco audiencias para la contestación de la apelación. Si el apelante no presentare el escrito en el lapso indicado, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de la otra parte”.

De acuerdo con lo antes transcrito el lapso para formalizar la apelación es de 10 audiencias y comenzará a computarse al día siguiente de la fecha en que se dé cuenta de un expediente remitido a la Corte en virtud de una apelación. Se trata de

un lapso abierto y no cerrado, por cuanto en cualquiera de las 10 audiencias que la Ley señala puede efectuarse el acto en cuestión. Ahora bien, efectivamente consta en autos que vencida la audiencia del día 6 de marzo de 1985 el apelante se presentó en horas de secretaría a efectuar la formalización, por lo cual los recurrentes estiman que tal formalización fue extemporánea y que a tal situación ha de atribuírsele la consecuencia de un desistimiento tácito en la forma contemplada en el mismo artículo 162, declarándose firme el auto apelado. Esta Corte observa y con ello reitera su criterio asentado en anteriores decisiones que, si bien el lapso para formalizar la apelación es de 10 audiencias tal cosa no significa en forma alguna que dicha actuación no pueda efectuarse en horas de secretaría de los días de audiencia que la Ley acuerda al efecto. El lapso en consecuencia es computado por audiencias, pero nada prohíbe al formalizante presentar su escrito en horas de secretaría de cualquiera de los días prefijados. La noción de día de audiencia no puede confundirse con la de audiencia del día, rigiendo en tal caso el criterio del día civil que contempla el Código de Procedimiento Civil. En base a tales consideraciones se desestima el alegato del recurrente y esta Corte pasa a decidir la apelación.

b. *Actuación de la República*

CPCA

21-3-85

Magsitrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: José C. Hernández vs INAVI.

La no comparecencia para hacer valer un documento presentado por la República que fue tachado comporta unas consecuencias diferentes a la no comparecencia al acto de contestación de la demanda o de una excepción opuesta ya que aquí no se discute la demanda o la defensa en sí, sino el valor de una prueba promovida por la República.

La no comparecencia para hacer valer un documento presentado por la República que fue tachado comporta unas consecuencias diferentes a la no comparecencia al acto de contestación de la demanda o de una excepción opuesta ya que aquí no se discute la demanda o la defensa en sí, sino el valor de una prueba promovida por la República. Por otra parte, de la previsión contemplada en el ordinal 1º del artículo 322 del Código de Procedimiento Civil no puede derivarse otro privilegio para la República en materia probatoria y ello porque no está contemplado de una manera expresa, por lo cual al extenderse a otras situaciones, como lo hizo el *a quo*, se incurre en extralimitación de funciones al establecer una desigualdad entre las partes, al reconocerle a una de ellas un derecho no acordado por la Ley con grave perjuicio para la otra parte, incurriendo en flagrante violación de los artículos 162, 12 y 21 del Código de Procedimiento Civil, ya que al acoger el criterio de considerar contradicha la formalización de la tacha, no se atiende a lo alegado y probado en autos, no mantiene a las partes en los respectivos derechos y con arreglo a las acciones deducidas y a las defensas y excepciones opuestas, saca elementos de convicción fuera de juicio al aplicar por analogía al caso de la tacha el artículo 76 de la Ley de Carrera Administrativa.

Estima la Corte, que al no concurrir el sustituto del Procurador General de la República, en la tercera audiencia después de presentado el escrito de formalización de la tacha por parte del apoderado actor, a declarar si insistía o no en hacer valer

los instrumentos tachados y los motivos y hechos circunstanciados, con los cuales se proponía combatir la tacha, el Tribunal *a quo* ha debido declarar terminada la incidencia de tacha y ordenar que el juicio siguiera su curso legal. Al no proceder en la forma señalada, el Tribunal de la Carrera Administrativa, interpretó indebidamente el artículo 76 de la Ley de Carrera Administrativa, y no aplicó correctamente las normas contenidas en los artículos 320 y 321 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

c. *Declaratoria de urgencia*

CPCA

18-4-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Varios vs Universidad del Zulia.

Para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad, se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la norma.

Ahora bien, para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad, se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la norma, por afectar los hechos sometidos a la *litis* intereses colectivos, o que constituyan los mismos una cierta amenaza sobre bienes o intereses particulares, o que produzcan daños por el transcurso del tiempo de difícil o imposible reparación o cuando se amenacen servicios imprescindibles.

En el caso de autos, los accionantes no justificaron expresamente las razones y supuestos que los conducen a solicitar la declaratoria de urgencia, por otra parte, esta Corte observa, que en el recurso se presentan diversos planteamientos, así como hechos y circunstancias controversiales que evidentemente requieren un cuidadoso examen por parte del Sentenciador. Es de observar además, que en el presente caso se requiere oír al Organo Administrativo recurrido dada la trascendencia e importancia de la materia a debatirse en lo que respecta al normal funcionamiento de la *Universidad del Zulia*.

Con fundamento a las anteriores circunstancias esta Corte debe rechazar como en efecto rechaza los pedimentos de declaratoria de Urgencia y de Mero Derecho formuladas por los recurrentes, ante su obvia improcedencia, y en tal consecuencia ordena que se continúe el presente procedimiento de conformidad con lo dispuesto en los artículos 112 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia normas que establecen los actos procesales y términos a seguir en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos generales; y así expresamente se declara.

H. *Decisión*

a. *Poderes del Juez: Apreciación de vicios de orden público*

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Miguel di Ruggiero vs Comisión Metropolitana de Urbanismo.

El vicio de incompetencia puede ser detectado por el Juez en cualquier grado o estado de la causa, aun cuando no haya sido alegado por las partes.

Estima el apelante que el juez no podría detectar de oficio el vicio de incompetencia del acto, por cuanto ello significaba sustituirse en la parte interesada, que en ningún momento lo alegara.

Al respecto se observa que las disposiciones de orden público pueden ser hechas valer por el juez en cualquier tiempo aun de oficio. Incluso en materia civil rige el principio antes asentado, señalando al efecto el artículo 11 del Código de Procedimiento Civil:

“En materia civil el Juez no puede proceder sino a instancia de parte, salvo el caso en que la Ley lo autorice para obrar de oficio o cuando, *en resguardo del orden público* o de las buenas costumbres, sea necesario dictar cualquier providencia legal, *aunque no la soliciten las partes*”.

La incompetencia es al efecto un vicio insanable de tal naturaleza que el juez puede detectarlo en cualquier grado o estado de la causa, aun cuando no haya sido alegado por las partes, por cuanto el mismo afecta irremediabilmente tanto la validez como la eficacia del acto y en base a tal circunstancia carece de todo fundamento la impugnación que efectuara la apelante y así se declara.

b. *Contenido de la sentencia*

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Clodosbaldo Russian vs Concejo Municipal del Distrito Federal.

...resulta evidente que al estimar por las razones que consideró evidentes que el acto impugnado había sido dictado en contradicción con la ley, el juez no tenía porqué pronunciarse sobre todos y cada uno de los motivos de impugnación. En efecto si el juzgador estima que un acto está viciado por determinadas razones y declara su nulidad en base a las mismas, no puede existir vicio en su decisión por haber omitido el pronunciarse sobre las restantes impugnaciones efectuadas por el recurrente. Incluso es posible y valedero que el juez se aparte de las impugnaciones aducidas por los recurrentes y haga valer consideraciones propias que lo lleven a la convicción de que un acto está viciado sin que ello afecte la validez del fallo. Es por las razones que anteceden que se considera infundado el alegato del formalizante y así se declara.

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Clodosbaldo Russian vs Concejo Municipal del Distrito Federal.

El juez contencioso-administrativo debe siempre pronunciarse en forma expresa conforme a los elementos de autos, sobre la nulidad del acto impugnado y debe declarar con o sin lugar el recurso.

Efectuado en anterior análisis de ello se evidencia que la sentencia dictada por el Juez Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, Región Capital partió de un falso supuesto al ignorar el hecho que constaba en autos del vicio que afectara a la designación del Contralor y que impedía que fuese válida la ratificación del nombramiento que el mismo hiciera en la persona de Luis Hernández Medina. Al respecto esta Corte observa que si bien en el procedimiento administrativo un acto objeto de impugnación puede extinguirse por una causa sobrevenida, lo cual permite que el órgano administrativo que conoce de la misma haga abstracción de ella, no puede suceder lo mismo en sede jurisdiccional cuando se demanda la nulidad de un acto, respecto a la cual el juez debe pronunciarse en forma expresa y, tomando en cuenta los elementos presentes en los autos, debe declarar con o sin lugar el recurso. En el caso presente el evidente falso supuesto en que incurriera el juzgador lo llevó a una conclusión errónea en el sentido de que no había materia sobre la cual decidir, por lo cual, procede declarar la nulidad del fallo y, al mismo tiempo, en base a las conclusiones que precedentemente se señalaron, declarar parcialmente con lugar el recurso interpuesto por el ciudadano Clodosbaldo José Russian Uzcatégui, antes identificado, en el sentido de que el acto de designación que impugnara, esto es, el que recayera sobre su sustituto Luis Hernández Medina estuvo viciado, por lo cual le correspondía permanecer en el ejercicio del cargo hasta tanto no fuese válidamente sustituido, hecho que se produjo en fecha 12 de agosto de 1982, correspondiéndole en consecuencia, por concepto de indemnización, el pago de los salarios y demás emolumentos causados desde el día 7 de mayo de 1981 hasta el 12 de agosto de 1982.

En vista de las precedentes consideraciones esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, *declara con lugar* la apelación interpuesta por *Clodosbaldo José Russian Uzcatégui*, antes identificado, contra la sentencia de fecha 10 de julio de 1984 del Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo, Región Capital, y así mismo respecto al recurso de nulidad que fuera objeto de la misma lo *declara parcialmente con lugar* en el sentido de que se declara nulo el acto de designación que recayera sobre el ciudadano Luis Hernández Medina, por lo cual, en la forma en que quedara establecido, al recurrente le correspondía la titularidad del cargo de Sub-Contralor Segundo Interino desde el 7 de mayo de 1981 hasta el 12 de agosto de 1982, fecha en la cual quedó en vigencia la designación de su sustituto, por lo cual le corresponde por concepto de indemnización el pago de los sueldos y demás emolumentos correspondientes al señalado período, esto es, del 7 de mayo de 1981 al 12 de agosto de 1982. Igualmente esta Corte, en base a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala que dada la naturaleza de la situación planteada que se conecta con la legitimidad de una cantidad indeterminada de decisiones, estima que la nulidad declarada no afecta la validez de los actos realizados por quien sustituyera al recurrente durante el período precedentemente citado y así lo declara.

c. *Constitución de asociados*

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: C.A. Atrium vs Concejo Municipal del Distrito Sucre, Estado Miranda.

La decisión del recurso contencioso-administrativo de anulación sólo puede ser dictada por el juez natural.

La decisión apelada estima que el objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación es de tal naturaleza que la sentencia que sobre el mismo recaiga sólo puede ser dictada por el juez natural. El formalizante, por su parte objeta la anterior afirmación señalando genéricamente, por una parte, que no es cierto que los asociados sólo proceden cuando se debaten intereses privados y alegando, por otra parte que en el caso del recurso interpuesto por la empresa ATRIUM C.A., lo que estaba en juego era su interés patrimonial. Por lo que atañe al primer alegato genérico antes expuesto, esta Corte observa que, siendo el Juez Contencioso-Administrativo el contralor de la legitimidad administrativa a través del recurso contencioso-administrativo de nulidad, la materia es de eminente orden público, lo cual significa que *sus disposiciones no pueden ser derogadas por los interesados*, orden público se opone en su contenido esencial al principio de la autonomía de la voluntad. Es cierto que el legislador puede prever situaciones en las cuales figuras como la de los asociados sean posibles aun en materias vinculadas con el orden público; pero aquí estamos ante un dispositivo expreso de ley. De lo anterior deriva necesariamente que la decisión del recurso contencioso-administrativo de anulación no puede ser sustraída al juez natural y en tal sentido estuvo ajustado a derecho el criterio del juez *a quo* y así se declara.

I. *Improcedencia del Recurso de Casación*

CSJ-SPA (113)

18-4-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: Amado N. Espina P. vs Universidad Central de Venezuela.

No procede el Recurso de Casación contra las Sentencias dictadas por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con motivo de los recursos Contencioso-Administrativos, en cualquiera de sus modalidades.

El recurso de casación anunciado en el caso de autos recae sobre una sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el 12 de abril de 1984, mediante la cual dicho tribunal declaró inadmisble, por caducidad de la acción, la demanda de nulidad intentada por el hoy recurrente de hecho Amado Nell Espina Portillo, contra sendos actos administrativos emanados, respectivamente, del Consejo de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela y del Consejo Universitario de esa misma institución, así como el reconocimiento de los ascensos en el escalafón docente y los sueldos dejados de percibir, a que dice tener derecho el recurrente.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declaró inadmisble el referido recurso de casación en base a lo establecido en el último aparte del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que niega todo recurso contra las decisiones que dicte dicho órgano jurisdiccional en ejercicio de las atribuciones conferidas en los ordinales 1º al 4º de ese mismo artículo, entre las cuales se encuentra la sentencia que originó el anunciado recurso de casación, por haber recaído en un juicio de nulidad por ilegalidad incoado contra actos administrativos emanados de una autoridad administrativa universitaria, comprendida, según lo decidido reiteradamente por este Alto Tribunal, en el supuesto contemplado en el ordinal 3º de la norma legal señalada.

A la motivación de la Corte Primera añade la Sala que los códigos y leyes nacionales no prevén la existencia ni regulan el ejercicio del recurso de casación contra sentencias dictadas, en ninguna instancia, por órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, con motivo de recursos contencioso-administrativos, en cualquiera de sus modalidades.

J. Perención

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Luis A. Zapata vs República (Procuraduría General de la República).

La perención de la instancia no procede una vez que el órgano jurisdiccional ha dicho "vistos".

La perención de la instancia es una forma de dar por terminados los juicios, mediante la cual se le aplica a la parte negligente en una litis una sanción procesal que extingue la instancia. La perención se encuentra establecida de manera genérica en el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil, y de manera especial dirigida al procedimiento contencioso-administrativo en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, donde se limita al término ordinario de 3 años indicado en la Ley general procesal a un lapso de un año para los procedimientos que se cumplen ante esta especial jurisdicción.

Ha sido un debate reiterado, pero igualmente resuelto tanto por la Sala Política-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia como por esta Corte, que dicho término especial no procede una vez que el órgano jurisdiccional ha dicho "vistos", por cuanto al hacerse tal manifestación en un proceso, cesan las actuaciones de las partes quienes quedan a la espera de la sentencia. Ciertamente, no puede entonces, aplicársele una sanción procesal a una de las partes con tan breve término, si procesalmente la parte no está obligada a actuar, cuando a quien le corresponde realizar el más importante acto procesal es al propio órgano jurisdiccional y no lo ejecuta; en tal consecuencia, esta Corte rechaza la solicitud de perención formulada por la República, por cuanto si bien han transcurrido un lapso superior a un año desde la última actuación procesal, esta fue en la oportunidad que la Corte dijo vistos; en tal virtud, en el presente caso, no procede la perención breve que establece el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así expresamente lo declara esta Corte.

3. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales

A. El Contencioso de la Carrera Administrativa

a. Admisibilidad: Agotamiento de la vía administrativa

CPCA

18-4-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Francis Franco vs Instituto Nacional de Hipódromos.

En materia de la carrera administrativa, el agotamiento de la vía administrativa se realiza con el cumplimiento de la instancia de conciliación ante la Junta de Advenimiento.

5. En cuanto al recurso jerárquico que interpuso el querellante ante el Ministro de Agricultura y Cría, conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debe observarse que esta Corte ha decidido que ante la existencia, en una Ley especial, de una vía de recurso distinta a la que consagra dicha Ley orgánica debe atenderse a las previsiones de la primera, sobre esta base, se ratifica que en materia de Carrera Administrativa, el funcionario sólo está obligado a agotar la instancia de conciliación para ocurrir luego al órgano jurisdiccional, sin que sea necesario, si el acto que lo lesiona emana de la autoridad de un instituto autónomo, que ejerza el recurso que prevé el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Si el interesado ejerce *motu proprio* el recurso a que hace referencia el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la interposición de éste no produce efecto alguno y el lapso de caducidad corre a partir de la decisión que originalmente lesionó sus derechos e intereses. Si por el contrario, el interesado ejerció dicho recurso porque así se lo notificó erróneamente la Administración se produce el efecto previsto en el artículo 77 de la nombrada Ley Orgánica, en cuya virtud el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos que le corresponden *para interponer el recurso apropiado*; en este caso, ante el Tribunal de la Carrera Administrativa.

b. *Poderes del Juez*

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Gregorio R. Pino M. vs República (Ministerio de Hacienda).

El tribunal de la Carrera Administrativa no es competente para juzgar y revisar la justificación de la reducción presupuestaria, su aplicación y distribución del gasto reducido y su conveniencia o no, en el caso de retiro por reducción de personal debido a reajustes presupuestarios.

Respecto al vicio de *ultra petita* atribuido a la sentencia apelada por la sustituta del Procurador General de la República, por haberse referido a cuestiones ajenas a la normativa legal que rige el retiro por la reducción de personal debida a reajustes presupuestarios, como lo son las afirmaciones de dicho Tribunal, que tal reducción ha debido recaer sobre otros conceptos o gastos y no en una eliminación de cargos, porque ésta debería ser la última reducción por tal concepto, así como lo aseverado por el mismo Tribunal que la distribución de la susodicha reducción no debería haber afectado a los cargos ocupados por funcionarios de carrera, la Corte estima que tal vicio no existe, ya que en verdad éste se da cuando el Tribunal o el Juez acuerda más de lo pedido o solicitado por las partes, pero en el presente caso el Tribunal de la Carrera Administrativa anuló el acto de retiro y ordenó la reincorporación del actor, junto con el pago de sus sueldos no percibidos, que era lo efectivamente pedido en la querrela. Ahora bien, cuando el Juez examina cuestiones extrañas a su oficio, como las atinentes a la disciplina fiscal, o a la filosofía del gasto social, y en concreto, las medidas de reajuste presupuestario, para concluir en que los conceptos que han debido sufrir las modificaciones presupuestarias han debido ser unos y no otros, y entre ellas, la de eliminar cargos, el vicio propiamente es el de la incompetencia, y

más propiamente, el que el ordinal 2º del artículo 420 del Código de Procedimiento Civil, denomina "usurpación de funciones", que se da cuando el Juez ejerce las competencias de otros funcionarios, legislativos o administrativos, o sea, funciones no judiciales, que significa una violación de las normas de su propia competencia, en este caso de las contenidas en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa. Pero por otra parte, cuando los Tribunales analizan cuestiones extrañas a su oficio, y en particular, a las que le corresponden como Tribunal Contencioso-Administrativo, en un caso concreto, de controlar la legalidad y legitimidad de una actuación administrativa, la sentencia que dicten tales Jueces están viciadas de incongruencia, porque no se atuvieron a lo que fue alegado y probado en autos. Es decir, en el presente caso, si para retirar al funcionario se cumplieron o no con las formalidades y con los trámites de la reducción de personal, y si en verdad tal reducción existe o no, pero no entrar a ponderar el reajuste presupuestario en sí mismo.

En la forma expuesta lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, en el sentido de que resulta ajeno a la función de la jurisdicción contencioso administrativa de carrera administrativa, valorar y controlar las medidas fiscales propiamente dichas, para concluir en que han debido ser otras diferentes a las que dieron lugar al retiro. Por tanto, se ratifica que el Tribunal de la Carrera Administrativa no puede juzgar y mucho menos revisar la justificación de la reducción presupuestaria y su aplicación y distribución, en concreto, el rubro o gasto reducido, y su conveniencia o no. Por ello, en casos como el presente su función consiste en verificar si la Administración cumplió con el trámite a que se contrae el ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, la situación de disponibilidad indicada en el artículo 54 *ejusdem*, así como las requeridas en el artículo 118 del Reglamento de dicha Ley, para así poder eliminar la estabilidad de que disfrutaban los funcionarios de carrera, y así se declara.

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: L. J. Rodríguez vs República (Ministerio de Hacienda).

El Juez Contencioso-Administrativo al entrar a examinar la conveniencia del acto que se impugna, la política que lo motiva, así como si debió dictarse otro acto que considere más beneficioso, está usurpando las funciones administrativas y extralimitándose de sus propias atribuciones.

El Tribunal de la Carrera Administrativa como Tribunal Contencioso Administrativo tiene como función verificar la legalidad de las actuaciones de la Administración traducidas en actos de aplicación de la ley, y si en un caso concreto se cumplieron los trámites y formalidades prescritos, y también si el órgano administrativo actuó conforme a las autorizaciones y competencias que le han sido otorgadas y además, si las utilizó para los fines determinados previamente por la misma Ley. Igualmente, puede verificar si los hechos materiales que la Administración señala como supuestos o base de su decisión, son verdaderos o falsos, y en los casos de actos discrecionales, si la autoridad no se excedió de los límites que fija la no arbitrariedad. Por tanto, su función jurisdiccional está claramente definida, pero, si a pesar de ello, el referido Tribunal entra a examinar la conveniencia del acto, y sobre todo la política que lo inspira, así como si ha debido dictarse otro acto, que considera más beneficioso, estaría sin dudas usurpando las funciones administrativas y extralimitándose de sus pro-

pias atribuciones. Tal ocurrió en el caso presente, en el cual el Tribunal de la Carrera Administrativa analizó cómo ha debido aplicarse el reajuste presupuestario de gastos de personal en el Ministerio de Hacienda, señalando que no debió aplicarse reduciendo personal, sino tomándose otras medidas presupuestarias, y cómo en verdad puede justificarse una economía de este tipo. Igualmente, dicho Tribunal criticó la forma como el indicado Ministerio efectuó la limitación financiera en su presupuesto. En consecuencia, como lo ha asentado esta Corte en reiterada jurisprudencia, el Tribunal de la Carrera Administrativa controló más que la legalidad y legitimidad del acto impugnado, la política de reducción presupuestaria que llevó a cabo el Ministerio de Hacienda, usurpando las funciones de los organismos administrativos y legislativos de control fiscal, violando también las normas definitivas de sus propias competencias, cuáles son las contenidas en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, no decidiendo tampoco conforme al objeto debatido, con lo cual infringió los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

CPCA**21-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Hernán Montiel vs República (Ministerio de Agricultura y Cría).

La competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa consiste en el examen de la legalidad y legitimidad de los actos administrativos dictados en ejecución de la Ley de Carrera Administrativa, pero no puede juzgar su aspecto técnico, su oportunidad, su conveniencia económica o social, ni si debió dictarse otro acto que considere más beneficioso, pues tal proceder constituye una extralimitación de sus funciones.

Examinando el fallo apelado la Corte encuentra que ciertamente el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en una extralimitación de sus funciones judiciales, cuando entró a ponderar el aspecto fiscal de la reducción presupuestaria en el Ministerio de Agricultura y Cría, al estimar que la reducción ordenada en el Decreto Nº 1.162 de fecha 30 de julio de 1981, ha debido aplicarse a gastos de personal como viáticos, horas extraordinarias, suplencias, supernumerarios, etc., antes que eliminar cargos ocupados por funcionarios de carrera, y que por sus perjudiciales consecuencias en casos de reajustes presupuestarios, debe tenerse presente la situación subjetiva de los funcionarios.

De acuerdo a lo establecido en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa consiste en el conocimiento y decisión de las reclamaciones que formulen los funcionarios, cuando consideren que han sido lesionados en sus derechos por disposiciones administrativas de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la Ley de Carrera Administrativa, es decir, del control de los actos administrativos dictados en ejecución de la referida Ley. Por tanto, en el caso de autos, la función como Tribunal Contencioso Administrativo del Tribunal de la Carrera Administrativa estriba en el examen de la legalidad y legitimidad de aquellas disposiciones, pero no puede juzgar su aspecto técnico, su oportunidad, su conveniencia económica o social, y mucho menos, si en concreto la medida no ha debido ser la de eliminar cargos, sino otra

de reajuste presupuestario diferente, como la de rebajar partidas de gastos de personal. Tal proceder constituye un vicio de incompetencia por razón de la materia, en concreto una usurpación de las funciones administrativas, y además representa un vicio de incongruencia, por no decidir el Juzgador conforme al objeto del litigio, sino cuestiones extrañas. Por tanto, el Tribunal *a quo* violó las normas atributivas de sus propias competencias, como órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, infringiendo el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, así como los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, y por tanto la sentencia apelada debe ser revocada, como en efecto así se declara.

c. *Sentencia: Decisiones de condena*

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: L. J. Rodríguez vs República (Ministerio de Hacienda).

Al declarar la nulidad del acto de retiro, procede también la reincorporación del querellante al cargo que ocupaba o a otro de igual jerarquía o remuneración, así como la cancelación de los sueldos dejados de percibir, sólo que por no tratarse de una obligación legal de pagar salarios caídos, ni tampoco el de intereses, sino el monto de una indemnización por daños y perjuicios, tal indemnización no puede quedar indefinido en el tiempo, sino que debe fijarse su monto. Por tal razón, los sueldos reclamados deben pagársele hasta la fecha de la publicación de esta sentencia y no hasta la reincorporación a su cargo, como lo solicita el querellante, ya que esto sería sujetar la condena de dicho pago a un hecho futuro, con lo cual se violaría el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

CPCA

25-4-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Raquel A Vallalón vs República (Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Nuclear).

El reclamo del pago de las remuneraciones en caso de que el retiro de un funcionario fuera anulado, es una pretensión de condena de una indemnización de daños y perjuicios en contra de la Administración.

La querellante plantea en su escrito de contestación de la apelación, y sostiene que esta Corte debe modificar su criterio respecto a la no procedencia del pago de las remuneraciones hasta la reincorporación de los funcionarios, porque tal ha sido el criterio de la sala Político Admiinstrativa de la Corte Suprema de Justicia, y además que no es cierto que este pago hasta la reincorporación de los funcionarios no resulta violatorio del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, en criterio de esta Corte, el reclamo del pago de las remuneraciones en caso de que el retiro fuera anulado, no es más que una pretensión de condena de una indemnización de daños y perjuicios en contra de la Administración, derivada

de un hecho ilícito de aquella, es decir, extra contractual, como lo es la realización de un acto administrativo ilegal, o sea, por haber actuado sin sujetarse a las normas y formalidades que lo rigen. Esta pretensión puede ser intentada separadamente de la pretensión de nulidad del acto impugnado, o también acumularse como ésta en un mismo libelo, en razón de que dicha acumulación está permitida implícitamente por el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, y ahora confirmada por el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es la fuente general y supletoria de las jurisdicciones contencioso-administrativas especiales. Pero, por el hecho de que se pueda acumular a una pretensión de nulidad de un retiro otra de condena de pago de sueldos por concepto de indemnizaciones por causa de la ilegalidad denunciada, no por ello pierde su naturaleza de indemnización dicho pago de los sueldos no percibidos, que a diferencia de lo que ocurre en la Ley Contra Despidos Injustificados, en los casos de que se declare el reenganche de los trabajadores despedidos injustificadamente, si se trata de pagos periódicos, suerte de pena o sanción. En carrera administrativa la Administración Pública paga una verdadera indemnización de daños y perjuicios, de ser nulo un retiro, representado por la pérdida de la remuneración, que nunca han de quedar indefinidos en el tiempo, de modo que no puede seguirse causando periódicamente, como si fueran intereses o multas, u otro tipo de sanción pecuniaria. En consecuencia, tratándose simplemente de daños y perjuicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162 y 174 del Código de Procedimiento Civil, debe determinarse su monto, y así se declara.

A este respecto, esta Corte, además de reiterar su criterio sobre la procedencia del pago de los sueldos hasta que ocurra la reincorporación de los funcionarios cuyas remociones y retiros hubieran sido anulados, hace suyos los siguientes conceptos emitidos por la sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 13 de marzo de 1975, los cuales son los siguientes:

“En cuanto a este punto y a juzgar por el fallo apelado, el Tribunal de la Carrera Administrativa considera que al anular el acto de destitución, debe forzosamente condenar a la parte demandada el pago de todos los sueldos que el reclamante exija y que haya dejado de percibir mientras permanezca fuera del servicio.

Indudablemente que esta es la forma más sencilla de resolver el problema que plantea la estimación del monto del daño que haya ocasionado al reclamante su destitución y uno de los medios más idóneos de que dispone el órgano jurisdiccional para lograr que la Administración reincorpore a aquél al servicio público sin tardanza ni obstáculos injustificados. Pero también es cierto que siendo el sueldo la compensación por el trabajo realizado, no es lógico que se tome la suma de los sueldos que habría devengado el funcionario de haber seguido trabajando en el servicio como base única para determinar el monto de la indemnización que deba pagarse al reclamante por el daño que le haya causado una medida de destitución. Es posible que por causas ajenas a su voluntad el funcionario haya permanecido inactivo durante todo el tiempo que estuvo fuera del servicio, pero también lo es que inmediatamente después de su destitución, encuentre otro trabajo donde devengue un sueldo igual o mayor que el que antes recibía, caso en el cual el pago de los sueldos dejados de percibir sería más que la reparación del daño causado por hecho ilícito, una sanción impuesta por el Tribunal a la Administración por la ilegalidad en que hubiese incurrido.

B. *El Contencioso-Tributario*

CSJ-SPA (111)

18-4-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

CASO. Shell de Venezuela N.V. vs República (Contraloría General de la República).

Los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario son los competentes para conocer de los reparos formulados por la Contraloría; excluidos de su competencia los relativos a los tributos aduaneros.

El reparo formulado por la Contraloría se fundamentó en que: "No fueron liquidados los derechos de atraque, fondeo y muelle causados por el arribo a puerto de dichos buques. Los mencionados derechos están previstos en el Decreto Nº 538 de fecha 17 de mayo de 1947...".

Como cuestión previa a la solicitud formulada por la apoderada judicial de la recurrente en su escrito de fundamentación a la apelación ante esta Corte, se hace necesario analizar la competencia del Tribunal Superior Primero de Hacienda para decidir la causa que fue sometida a su conocimiento y la de esta Sala para conocer en apelación de esta clase de recursos.

Mientras no estuvo organizada la jurisdicción Contencioso-Administrativa, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los reparos formulados por la Contraloría, fueron los Tribunales Superiores de Hacienda, de acuerdo al artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; una vez creados los Juzgados Contencioso-Administrativos y en vista de la remisión que la Ley de la Contraloría hacía a los Tribunales de esa jurisdicción por crearse (artículo 116 *ejusdem*), con la entrada en vigencia en 1977 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la emisión el 8 de mayo de 1977 del Decreto Nº 2.057 e instalación de los tribunales correspondientes, se atribuyó tal competencia (excluida la relativa a impuestos sobre la renta), a los Juzgados Superiores de lo Contencioso-Administrativo, conociendo en apelación de sus decisiones la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de acuerdo al ordinal 4º del artículo 185 de la Ley que rige a la Corte. A partir del 31 de enero de 1983, fecha de entrada en vigencia del Código Orgánico Tributario (art. 224 *ejusdem* en concordancia con el art. 174 de la Constitución), los Tribunales de Impuestos sobre la Renta absorbieron provisionalmente la competencia para conocer de los reparos formulados por la Contraloría, excluidos los relativos a tributos aduaneros (art. 1º *ejusdem*) y una vez creados los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario, a que se refiere el artículo 213 del Código Orgánico Tributario, entraron éstos a conocer en primera instancia de los recursos contra los referidos actos administrativos de reparo.

El orden sucesivo descrito, indica que la competencia para conocer de este tipo de recursos estuvo atribuida al Tribunal Superior de Hacienda hasta 1977; a partir de ese año pasó a los Juzgados Superiores de lo Contencioso-Administrativo; y con la entrada en vigencia del Código Orgánico Tributario el 31 de enero de 1983, se trasladó, luego de una etapa provisional, a los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario.

C. *El Contencioso-Inquilinario*

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Varios vs República (Dirección de Inquilinato).

La apelación contenida en los artículos 15 y 17 de la Ley de Regulación de Alquileres y 62 y 70 de su Reglamento es un recurso contencioso-administrativo, por lo que los recurrentes por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato deben en esa oportunidad exponer los fundamentos de su recurso, sin que el tribunal pueda suplir los motivos de impugnación del acto recurrido.

A este respecto observa la Corte, que siendo en verdad un recurso contencioso-administrativo de anulación, la llamada apelación a que se contraen los artículos 15 y 17 de la Ley de Regulación de Alquileres y 62 y 70 de su Reglamento, los "apelantes", o mejor dicho, recurrentes por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato deben en esa oportunidad exponer los fundamentos de su recurso, sin que el referido Tribunal pueda suplir los motivos de impugnación del acto recurrido. De no comparecer a cumplir con tal carga, al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato sólo le corresponde verificar el cumplimiento de las normas de orden público por parte de la Dirección de Inquilinato, en concreto si encontró comprobada la causal de desalojo, pero no podrá, ante la falta de fundamentación del recurso, volver a examinar todas y cada una de las defensas y alegatos que los interesados opusieron en el procedimiento administrativo, y que fueron objeto de decisión por parte de aquella Dirección. Si los interesados aspiran a que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato revise la decisión relativa a su defensas opuestas a las solicitudes administrativas, deben así alegarlo en la oportunidad a que se refieren los artículos 74 y 75 del Reglamento citado. De lo contrario, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato sólo revisará el cumplimiento del procedimiento por parte del organismo de inquilinato, y si en verdad existe prueba sobre lo resuelto por dicho organismo, pero no podrá, dada la naturaleza de recurso contencioso-administrativo de anulación de las llamadas apelaciones en contra de las resoluciones de la Dirección de Inquilinato, proceder, como si se tratara de una verdadera apelación procesal, oída en el efecto devolutivo, entrar a revisar la totalidad de lo decidido, porque ciertamente que no se trata de una Alzada administrativa respecto del organismo competente de inquilinato, sino de una verdadera instancia, que se inicia por primera vez, es decir, de un verdadero juicio, y por ello, por no tratarse estrictamente de una Alzada, no puede el citado Tribunal, sino examinar lo relativo al cumplimiento de las normas de orden público, y a la comprobación de la causal de desalojo, y así se declara.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Designación

CSJ-CP

6-3-85

Magistrado Ponente: Otto Marín Gómez

Para la designación de un funcionario público han de cumplirse las fases del acto administrativo que lo constituyen: nombramiento, publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, aceptación, juramentación y toma de posesión del designado. Cumplidas satisfactoriamente estas fases el acto administrativo surte todos sus efectos. La prueba del mismo la constituyen la constatación del cumplimiento de las fases referidas.

2. Cargos

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Clodosbaldo Russian vs Concejo Municipal del Distrito Federal.

En los casos de cargos temporales el titular, al vencimiento del término, pasa a la categoría de interino hasta que se le nombre sustituto o se le designe de nuevo.

El recurrente Clodosbaldo José Russian Uzcátegui, antes identificado, había sido designado válidamente como Sub-Contralor Municipal Segundo el 28 de febrero de 1974, por lo cual en base a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ordenanza de Contraloría Municipal del Distrito Federal su mandato había vencido el 28 de febrero de 1979, por lo cual en la fecha en que se produjo su remoción el mismo no era titular del cargo en propiedad sino que lo ejercía con el carácter de interino, tal como lo señala el Concejo Municipal. En efecto, de acuerdo con su duración los cargos se clasifican en permanentes y temporales. Los permanentes confieren su titularidad a quien ha sido designado para ellos por un lapso indeterminado de tiempo; en cuanto que los temporales sólo acuerdan tal titularidad durante el período de tiempo para el cual han sido previstos. Generalmente en el sistema venezolano los cargos por elección son temporales por cuanto durante el período constitucional de los cinco años o por un lapso más breve cuando la ley así lo indica.

Ahora bien, respecto al ejercicio de los cargos temporales se aprecia que al vencimiento del término, quien lo ejerce no pierde por ello *ipso jure* su investidura; pero sí pierde la estabilidad para seguirlo desempeñando, por lo cual permanecerá en su ejercicio en un régimen interino hasta tanto no sea sustituido legítimamente, esto es, por quien haya sido designado de conformidad con las normas que rigen la materia, para suplirlo. De allí que no puede sostenerse la existencia de una especie de tácita reconducción (como la que rige en el contrato de arrendamiento) para la relación de empleo público, sino que concluido el lapso de vigencia del nombramiento el período no se renueva automáticamente, sino que el titular cambia su condición jurídica y pasa a ser un funcionario interino hasta tanto no sea previsto el cargo en la forma de ley. De lo anterior se evidencia que el recurrente no podía ampararse en

la disposición de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que impide la remoción de los titulares cuando no ha sido seguido el procedimiento para demostrar la causal por la cual se le destituye, ya que como se asentara, la estabilidad sólo lo protegía en lo que atañe al mantenimiento del cargo hasta tanto no fuera sustituido *válidamente* por un nuevo titular. Pasa en consecuencia esta Corte a verificar la validez del nombramiento de la persona que sustituyera al recurrente.

3. *Retiro*

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: L. J. Rodríguez vs República (Ministerio de Hacienda).

Desde otro orden de ideas, como también lo ha establecido esta Corte, la eliminación de cargos por motivos de reajustes presupuestarios, no significa en sí mismo un cambio en la organización administrativa o una modificación de los servicios, ya que la eliminación de cargos no supone por sí una desaparición de unidades de una organización o la creación de otras nuevas, o también que tampoco implica una alteración de un servicio. En efecto, eliminar cargos no significa suprimir Oficinas, Departamentos o Secciones, sino porque las partidas correspondientes no permiten pagar los sueldos de los funcionarios que los ocupaban, y ello tampoco es modificar servicios u organizaciones administrativas, y en consecuencia, la reducción no requiere sino de aquellas formalidades y trámites, pero no de un estudio particularizado de cada caso, porque como se expresó, el problema no es de selección sino de disponibilidad de recursos presupuestarios, y así se declara.

CPCA

25-4-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: J. A. Perdomo vs República (Ministerio de Hacienda).

El incumplimiento de los requisitos de validez del acto de retiro por reducción de personal (a pesar de su discrecionalidad) acarrea su invalidez.

Por otro lado, no consta tampoco en el referido expediente, que la Administración hubiera en verdad realizado los trámites necesarios, para determinar la posibilidad o no de la reubicación. Siendo como lo es el retiro por reducción de personal un acto de la Administración sometido a requisitos fundamentales para su validez, a pesar de su discrecionalidad, el incumplimiento de los mismos acarrea indefectiblemente su invalidez. En el presente caso, uno de esos requisitos insubsanables lo es la aprobación previa del Consejo de Ministros, la cual no fue aportada a juicio por la Administración, y ello es suficiente para que proceda la nulidad del acto impugnado de retiro. Así mismo, la disponibilidad y la reubicación condicionan la validez del egreso definitivo del funcionario de carrera, cuestión ésta que tampoco acreditó la Administración. En consecuencia, el Tribunal de la Carrera Administrativa procedió acertadamente al anular el acto de retiro en base al incumplimiento de los requisitos señalados, por lo que no procede revocar la sentencia apelada, ya que al contrario de lo que denunció la sustituta del Procurador General de la República, dicho Tribunal se ajustó a lo alegado y probado en autos, y así se declara.

CPCA**18-4-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Alfredo Guevara vs I.V.I.C.

El lapso de días a contar a los efectos del cómputo de las 3 amonestaciones escritas como causal de destitución se refiere al término que debe transcurrir entre una amonestación y otra que no debe exceder de 365 días continuos, no incluyéndose en tal lapso el de la destitución.

En cuanto a la violación del artículo 99 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, alegada, del examen de la sentencia recurrida, la Corte encuentra que la referida norma dispone que las tres amonestaciones escritas, constituyen causal de destitución cuando se produce en un plazo de 365 días continuos, y en consecuencia comparte el criterio sustentado por la recurrida al asentar que "la interpretación que debe hacerse de la norma transcrita es la de que el lapso de días a contar se refiere al término que debe transcurrir entre una amonestación y otra que no debe exceder de un (1) año, es decir, trescientos sesenta y cinco días continuos y dentro de tal lapso no debe incluirse el de la destitución, sino computar el término transcurrido entre las amonestaciones escritas". En otros términos, que las amonestaciones, como acumulativas para originar la sanción de destitución no tienen límite mínimo de tiempo pero sí, un límite mayor, es decir, que si la tercera amonestación se produce en un lapso superior a los 365 días de la primera, pierden eficacia las tres (3) amonestaciones, y de ocurrir una cuarta, pasaría a ser la primera para un nuevo cómputo. Tampoco significa que debe transcurrir un año, muy bien podrían producirse en tres días consecutivos.

Al haber quedado firmes las tres amonestaciones en razón de que el afectado no interpuso recurso alguno, el acto de destitución está revestido de legalidad, y así se declara.

VIII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Propiedad: Confiscación*

CSJ-CP**26-2-85**

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

La confiscación es un procedimiento extraordinario por medio del cual el Estado despoja a un particular de su propiedad, que de acuerdo con la Constitución sólo procede en el supuesto específico del artículo 250 de la Carta Magna, como sanción a los culpables de derogatorias de fuerza. Ahora bien, no puede llamarse "confiscación" todo acto del Poder Público que restrinja el libre ejercicio del derecho de propiedad. Este queda sujeto a las restricciones, contribuciones y obligaciones que establezca la ley (art. 99), y entre las mismas debe ubicarse la posibilidad de disponer de un recurso natural, de parte del Estado.

2. Expropiación

A. Oposición

CSJ-SPA (84)

18-3-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: C.A. Metro de Caracas vs. Varios.

La Corte señala las dos únicas causales de oposición a la expropiación; así como la oportunidad para su formulación.

Para decidir la Corte observa:

Conforme a la regulación que del procedimiento respectivo hace nuestra vigente Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, su propia naturaleza impide suspensiones capaces de desvirtuar la finalidad de interés general o colectivo que preside la institución. En atención a ello dispone el artículo 26: "La oposición a la solicitud de expropiación sólo podrá fundarse en violación de ley, o en que la expropiación debe ser total, pues la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que esté destinada".

Dos son por lo tanto, en Derecho Venezolano las únicas causales de oposición a la expropiación, y en rigor una —violación de ley— pues la otra consiste propiamente en una solicitud de expropiación total —y no parcial— de la casa, por parte del propietario a quien la medida afecte.

Mas, precisamente en atención a la celeridad que el proceso de expropiación y en atención a su finalidad pública o social, exige que tales alegatos tengan una oportunidad precisa para su formulación: es la pauta en el artículo 24 *ejusdem*, en concordancia con los precedentes 20 a 23 y la resolución por el juez de esas oposiciones fuera del lapso constituiría, a su vez, violación de ley, por su parte.

B. Avalúo

a. Elementos

CPCA

18-4-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Armando Pantoil vs CGDLR

Tanto la zonificación como los otros elementos que determinan el valor del inmueble deben considerarse al momento de realizar el correspondiente avalúo.

Que en el escrito extemporáneamente presentado por el representante de la República, donde señala que la zonificación de un inmueble constituye uno de los elementos que deben de tomarse en consideración por los peritos para realizar el justiprecio del bien y debe hacerse con base a la zonificación existente al momento de dictarse el Decreto Expropiatorio; al respecto observa esta Corte, que la zonificación tiene que ser necesariamente la que responda a las condiciones actuales del inmueble, o sea, la que tiene atribuida el inmueble para el momento en que se mate-

realiza la expropiación, oportunidad que se determina al efectuarse el justiprecio, esta es la más sana y correcta interpretación del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en tal consecuencia, tanto la zonificación como los otros factores que determinan el valor del inmueble deben considerarse al momento de realizar el correspondiente avalúo, y así expresamente lo declara esta Corte, supuesto que en el presente caso fue debidamente cumplido.

b. *Valor real*

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: República vs Luis A Zapata.

Los supuestos que van a establecer la similitud entre inmuebles a los efectos de la determinación del "valor real" del bien expropiado, no sólo están determinados por su proximidad espacial, sino por un conjunto de factores cuyo análisis global permite establecer los términos de comparación ciertos y valederos.

Que los peritos a los fines de la elaboración del Informe de Avalúo, dentro del marco de Ley, gozan de libertad para establecer criterios técnicos que conduzcan a la más exacta determinación del valor real del bien expropiado; ahora bien, los supuestos que nos van a establecer la similitud entre inmuebles, no sólo están determinados por su proximidad espacial, por cuanto la similitud, como ha sido asentada por esta Corte, responde a un conjunto de factores cuyos análisis global permitirá establecer términos de comparación ciertos y valederos; supuestos que entre otros pueden ser: la zonificación, el uso que se le dé al terreno, sus características topográficas, los servicios con que cuenta, el nivel de deterioro del sector, que en algunos casos la proximidad puede establecer la similitud requerida, en otros casos inmuebles que están contiguos carecen de toda semejanza en los factores anotados, y los mismos no pueden ser considerados similares a los efectos de establecer el justo valor. De lo indicado se desprende, que la similitud debe ser establecida con base a fundamentos lógicos, y tal requerimiento no está dado únicamente por el supuesto de la proximidad; en tal consecuencia, esta Corte tiene que rechazar como en efecto lo hace el presente alegato, y así expresamente lo declara.

c. *Valores actuales*

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: República vs Luis a Zapata.

En el juicio expropiatorio, los elementos que conforman el justiprecio del bien que se va a expropiar tienen que ser necesariamente fundamentados en los valores actuales, o sea los existentes para el momento en que se realiza la expropiación.

Igualmente el ciudadano *Luis Antonio Zapata* señaló que los peritos, para establecer el valor definitivo del inmueble, tomaron en cuenta los valores promedios de los actos de transmisión que afectaron a inmuebles similares en los 12 meses anteriores y previos a la fecha del Decreto de Expropiación.

Al respecto esta Corte observa:

Que en esta oportunidad, debe ratificar la jurisprudencia reiterada y mantenida por sí misma como por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de establecer que los elementos que van a conformar el justiprecio de todo bien o derecho que se trate de expropiar, tienen que ser necesariamente con fundamento a los valores actuales, o sea los existentes para el momento en que se hace la expropiación. Esta sana y correcta interpretación del contenido del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, nos permitirá una aproximación más cierta al valor real del bien expropiado, lo que en definitiva expresará una justa indemnización para el titular del derecho afectado, sin acarrearle un empobrecimiento ni un enriquecimiento patrimonial.

En el caso de autos, estima esta Corte, que los peritos evaluadores al realizar el informe impugnado, tomaron como elementos del mismo el valor establecido en los actos de transmisión del inmueble expropiado en los 6 meses previstos de la fecha del Decreto de Expropiación; igualmente tomaron los precios medios que se vendieron inmuebles similares en los 12 meses anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación; como consta en el Informe que corre a los folios 14 al 26 del presente expediente. De allí, establece esta Corte, que ciertamente los peritos evaluadores no tomaron como referencia los valores actuales, sino que fundamentaron su criterio con base a valores pretéritos, previos en todo caso al Decreto de Expropiación, cuando han debido tomar los valores existentes al momento de realizar el avalúo; en consecuencia esta Corte debe declarar, como en efecto declara, la procedencia de la presente impugnación.

d. *Nulidad*

CPCA

11-4-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

A los efectos de la determinación del justiprecio, la experticia fundamentada en falso supuesto y carente de la motivación exigida en el artículo 1425 del Código Civil, es nula.

Por otra parte los expertos han tomado como factor determinante la afectación del terreno para fines asistenciales, lo cual a juicio de esta Corte en forma alguna es el factor determinante de acuerdo con el artículo 35 de la Ley de Expropiación que establece los elementos que han de tomarse en cuenta para practicar el avalúo y es en base a tal criterio que, sobre los valores obtenidos efectúan un "correctivo" que reduce los resultados; sin señalar los motivos en base a los cuales tal porcentaje fuera aplicado. Al efecto se observa que los elementos enunciados en el mencionado artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social son los valores a los cuales deben ceñirse los expertos sin que puedan sobreponer a los mismos, como lo hicieron, una circunstancia extraña.

Al efecto el mismo artículo 35 exige que se tomen en cuenta "todas las otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor, las cuales también se especificarán. En el informe de la mayoría se calcula el precio utilizando dos operaciones de venta, una de 1978 y otra de 1980;

pero los mismos no efectúan corrección alguna para trasladar a la fecha del arreglo amigable, esto es, a diciembre de 1983, los precios de las compraventas indicadas. Por otra parte es cierto que los expertos al aplicar los correctivos a los referenciales utilizados no señalan en base a qué criterio efectuaron tales correctivos. Los expertos han debido señalar cuál fuera la razón de su escogencia, y al no hacerlo, tal como lo señala el impugnante, su criterio no pasa de ser una apreciación subjetiva y así mismo es evidente que matemáticamente incurren en un error. De todo lo anterior resulta indudable que en la determinación del avalúo los expertos no sólo precisaron los motivos en base a los cuales obtuvieron el valor del terreno, ya que el correctivo aplicado a los valores obtenidos no están determinados en base a criterios específicos sino que partieron de un supuesto no previsto en norma alguna al cual se atribuyeron un valor determinante, como lo es la zonificación asistencial del terreno. En razón de lo anterior la experticia se fundamenta por una parte en un falso supuesto y por otro carece de la motivación exigida en el artículo 1.425 del Código Civil y en vista de ello es procedente su nulidad, por lo cual esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, procederá por sí misma a practicar un nuevo avalúo oyendo el dictamen de dos peritos que serán designados al efecto en la segunda audiencia siguiente a aquella en que este fallo quede definitivamente firme.

3. Régimen inquilinario: Desalojo de vivienda; demolición

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Varios vs República (Dirección de Inquilinato).

En el caso de la solicitud de desalojo de viviendas fundamentada en la demolición del inmueble, el organismo de inquilinato es el encargado de otorgar o no dicha autorización de desalojo según su criterio basándose únicamente en los permisos otorgados.

Por último, los apelantes denuncian que tanto la Dirección de Inquilinato, como el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, no han debido permitir el desalojo de los arrendatarios, porque no se dieron cumplimiento a una serie de requisitos, entre ellos, la presentación de los proyectos de obras aprobadas y no de simples anteproyectos, y además que tales permisos estén vigentes; la demostración de la capacidad de autofinanciarse del arrendador para llevar a cabo la demolición; apreciar la escasez de vivienda y las zonificaciones en las cuales se encuentren los inmuebles, a este respecto observa la Corte:

El requisito que impone el Derecho Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, en el Literal C de su artículo 1º, al organismo de inquilinato para autorizar el desalojo, es que decida a su juicio, con base a los permisos concedidos por las autoridades municipales y sanitarias, y que se demuestre que se va a proceder a la demolición, reconstrucción total o reparación, y que para ello el organismo correspondiente debe fundamentarse en tales permisos. Por tanto, no pueden aquellos organismos entrar a examinar el porqué se otorgaron determinados permisos, por ejemplo, en base a un anteproyecto y no con fundamento a un proyecto definitivo, en razón de que ello escapa a su competencia, ya que los extremos para otorgar o no los permisos en cuestión, se supone que han debido ser comprobados por la Ingeniería Municipal, o

por las autoridades sanitarias, según el caso. De forma, que a los efectos del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, basta que exista el permiso para efectuar algunas de aquellas obras, que lleve a la convicción al organismo de inquilinato de que es necesaria la desocupación de los inmuebles arrendados, para que en base a estos instrumentos el organismo competente decida si acuerda o no el desalojo, atendiendo a su juicio y criterio ponderado. No es necesario, por tanto, que el organismo de inquilinato examine si se ha demostrado la capacidad de financiamiento del arrendador para concluir en que es verdad que va a demoler, reparar o reconstruir el inmueble, o si la obra corresponde a la zonificación, o si no conviene que se destruya una vivienda, porque tales extremos corresponde examinarlos a los organismos competentes de la Ingeniería Municipal, o sanitarios, quienes tienen a su cargo el control del urbanismo y el del desarrollo de las construcciones habitacionales, y así se declara.