

Información Jurisprudencial

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

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández

*Abogado
Secretaria de la Redacción de la Revista*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Funciones del Estado. 2. Administración Pública. A. Organos con autonomía funcional. a. Contraloría General de la República. a'. Organización. b'. Competencia investigativa. c'. Limitaciones al poder de control. b. Procuraduría General de la República: Notificación. B. Universidades Nacionales. a. Educación universitaria: Régimen legal. b. Universidades experimentales: Régimen legal.*

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Municipios: Régimen de los funcionarios municipales. 2. Distrito Federal: Competencia de los Prefectos.*

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo. A. Notificaciones. B. Pruebas. C. Vicios. 2. Los actos administrativos. A. Requisitos de validez. a. Competencia. b. Motivación. B. Notificación. C. Discrecionalidad. D. Revocación.*

V. JURISDICCION CONSTITUCIONAL

VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos. A. Corte Suprema de Justicia: Competencia. 2. El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación. A. Objeto. B. Admisibilidad. a. Presentación de documentos. b. Agotamiento de la vía administrativa. c. Auto de admisión: Apelación. C. Recusación. D. Expediente administrativo: Valor de los documentos. E. Suspensión de efectos. F. Pruebas. a. Admisión. b. Prueba documental. a'. Valor probatorio. b'. Certificación de copias. c'. Tacha de documentos. G. Sentencia. a. Apelación. b. Vicios. H. Perención. I. Recurso de Hecho. 3. Recurso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción. 4. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales. A. Contencioso-Tributario. B. Contencioso de la Carrera Administrativa. a. Competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa. b. Admisibilidad: Agotamiento de la vía administrativa.*

VII. EXPROPIACION

1. *Avalúo. Impugnación. 2. Régimen inquilinario.*

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Régimen en contratos colectivos. 2. Retiro.*

* Esta recopilación contiene las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta el 18-7-85 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta el 27-6-85.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Funciones del Estado*

CSJ-SPA (179)

18-6-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: Junta Directiva Sindicato de Obreros de la Universidad del Zulia vs. República (Ministerio del Trabajo).

La función jurisdiccional es una atribución privativa de los órganos del Estado, por lo que las cláusulas de un contrato colectivo que establezcan procedimientos para someter controversias a una Comisión bipartita, tienen carácter optativo.

La facultad jurisdiccional es función privativa del Estado y, por ende, es a los órganos o autoridades del Poder Público investidos de esa potestad a quienes corresponde dirimir las controversias entre las personas. Por consiguiente, ningún instrumento contractual o convencional puede impedir que un particular acuda al órgano legal competente para resolver jurisdiccionalmente un asunto.

Ello no excluye la posibilidad de que, para dirimir una controversia específica, ambas partes celebren un compromiso de arbitraje, mediante el cual sometan su resolución a la decisión de uno o más árbitros designados por ellas, de conformidad con lo estatuido en el Título I de la Parte Primera del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil; pero ello sólo es posible, como se ha dicho, para la resolución de una controversia específica.

Teniendo en cuenta estos lineamientos, que son de orden público, si en un contrato colectivo de trabajo se incluye una cláusula en la cual se establece un procedimiento especial para someter a la decisión de una comisión bipartita designada por las partes, las controversias que puedan surgir entre ellas y, particularmente entre uno o más trabajadores y el respectivo patrono, sólo puede tener validez jurídica con carácter optativo, es decir, como un derecho de las partes a recurrir a ese procedimiento especial al surgir entre las mismas una controversia que no pueda ser resuelta por la vía de la conciliación; pero en manera alguna puede tal estipulación privarlas del derecho a recurrir para su dilucidación a los funcionarios o tribunales competentes; pues si la estipulación contractual tuviese en realidad ese alcance, sería manifiestamente inconstitucional, e implicaría la renuncia por parte de los trabajadores a su derecho a recurrir a los tribunales de justicia y, por lo tanto, sería nula.

La facultad para conocer y decidir sobre la procedencia del despido de uno o más trabajadores investidos del fuero especial previsto en el artículo 204 de la Ley del Trabajo y 324 y siguientes del Reglamento corresponde, según ese mismo precepto legal y reglamentario, al Inspector del Trabajo; y ese fuero que, como se ha dicho, es de orden público, no puede ser derogado ni renunciado por una estipulación contractual. Por tanto, en el caso de autos, la Universidad del Zulia ejerció un legítimo derecho al ocurrir, como lo hizo, a la Inspectoría del Trabajo del Estado Zulia, para someter a su decisión la calificación previa del despido de los trabajadores demandantes; y, en consecuencia, ni su decisión, ni la que dictó en alzada el Ministerio del Trabajo, contienen las infracciones denunciadas por los demandantes en el Capítulo III de su libelo, y así se declara.

2. Administración Pública

A. Organos con autonomía funcional

a. Contraloría General de la República

a'. Organización

CSJ-SPA

6-6-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Luis Alvarez D. vs. República (Contraloría General de la República).

La organización de la Contraloría General de la República se establece básicamente conforme a los reglamentos internos que dicte el Contralor de la República.

Conforme al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dos de las direcciones generales integrantes del organismo contralor, se denominan, respectivamente, "Dirección de Control sobre la Administración Central" y "Dirección de Control sobre la Administración Descentralizada". Según el mismo artículo, además, dichas Direcciones deben tener las atribuciones que, de conformidad con la Ley Orgánica, les señale el Contralor. Está claro pues, de acuerdo con el principio de legalidad por el cual se rige el funcionamiento de los órganos del poder público (Constitución, artículo 117), que cada una de las nombradas direcciones debe tener una órbita de competencia señalada por el Contralor; en segundo lugar, que dicha órbita de competencia debe someterse a las pautas de la Ley Orgánica de la Contraloría; y en tercer lugar, que una de tales pautas deriva de la propia denominación empleada por la Ley Orgánica para distinguir una dirección de la otra: en efecto, una se ocupa del control de la administración central, la otra del de la administración descentralizada. Consecuentemente, las atribuciones que señale el Contralor deberán siempre corresponder a la especificidad de una determinada dirección, lo contrario violaría el ordinal 1º del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que establece:

"Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las Direcciones y demás dependencias de la Contraloría, *de conformidad con lo previsto en esta Ley*". (Subrayado de la Sala).

La Ley Orgánica de la Administración Central indica cuáles son los organismos pertenecientes a la administración central; entre tales organismos se cuentan los ministerios. Además, la Ley Orgánica de la Contraloría dedica el Título III al "Control de la administración central"; allí se trata del control de los ingresos, gastos y bienes nacionales que corren a cargo del Ejecutivo Nacional y, en particular, de los ministerios. Si bien la noción de los organismos pertenecientes a la administración descentralizada no ha sido hecha, de manera análoga, por una ley orgánica especialmente dedicada a esa administración, la lectura del Título IV de la Ley Orgánica de la Contraloría es suficiente para deducir cuáles son los organismos incluidos en su órbita. El Título se refiere, en efecto, a los institutos autónomos, a las empresas del Estado, y a otros entes públicos en los cuales dichos institutos y empresas, o la República, tengan participación. Luego, de las disposiciones contenidas en dos leyes orgánicas, es posible deducir que a la Dirección de Control sobre la Administración Descentralizada, atañe el control de la actividad administrativa patrimonial de los entes públicos, o con participación pública, anteriormente especificados.

b'. *Competencia investigativa***CSJ-SPA****20-6-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: Marcial J. Bereciartu vs. República (Contraloría General de la República).

El artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría faculta a ese organismo para "realizar investigaciones en todo caso en que surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración o custodia de bienes o fondos de las entidades sujetas a su control, haya incurrido en errores, omisiones o negligencias". Añade la misma disposición que "esta averiguación procederá aun cuando dichas personas hubieren cesado en sus funciones".

En su condición de Presidente de la C. A. Central Río Turbio el ciudadano Marcial Bereciartu no era funcionario o empleado público, pero sí era un particular a cuyo cargo corría la administración de los bienes y los fondos de una entidad sujeta al control de la Contraloría. Luego, el organismo contralor sí podía realizar una investigación en torno a sus actividades como tal administrador, cuando surgieren indicios de errores, omisiones o negligencias.

Es verdad que en las empresas con participación pública la Contraloría sólo puede "practicar auditorías, y ejercer funciones de control de gestión, a fin de verificar si la actividad de las referidas empresas se adecua a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados..." (L.O.C.G.R., artículo 64). Significa esto que la actividad de las mencionadas personas jurídicas no está sometida a más requerimiento de control por parte de la Contraloría que los derivados de las referidas "auditorías" y "funciones de control de gestión". No quiere ello decir, sin embargo, que la actividad de los administradores de dichas personas jurídicas no pueda ser investigada, según el transcrito artículo 81 de la misma Ley, cuando surjan indicios de que se ha incurrido en errores, omisiones o negligencias. Se trata, en efecto, de particulares que administran bienes y fondos de entidades sujetas al control de la Contraloría.

Es cierto, además, que las sanciones administrativas disciplinarias sólo son aplicables a los funcionarios públicos, pero también lo es que el referido artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría señala que los particulares pueden ser sujetos de las investigaciones que realiza la Contraloría. Además, el mismo artículo advierte que la investigación procederá aun cuando los funcionarios o particulares hayan cesado en sus funciones. Se advertirá, pues, que tanto en el caso de un particular como en el caso de un funcionario que ha cesado en sus funciones, no existe la posibilidad de aplicar una sanción administrativa disciplinaria. Obtener este tipo de sanción no es el único objetivo ni la única consecuencia de las referidas investigaciones y del acto declarativo con el cual terminan. La Contraloría puede sancionar con multa a los culpables (L.O.C.G.R., artículo 95); además, si surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, la Contraloría debe enviar "el expediente a las autoridades correspondientes para que éstas la hagan efectiva" (L.O.C.G.R., artículo 86). Se entiende, pues, que las investigaciones, y obviamente el acto declarativo con el cual terminan, pueden servir de fundamento a la multa que decida imponer la Contraloría, y también a la acción de aquellas autoridades a las cuales corresponde hacer valer las responsabilidades civil y penal.

c'. *Limitaciones al poder de control*

CPCA

25-6-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Inveauto C. A. vs. República (Contraloría General de la República).

A la Contraloría General de la República le corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos; no pudiendo revocar unilateralmente lo dispuesto de acuerdo a la Ley por las autoridades ejecutivas competentes, pues ello constituiría usurpación de atribuciones.

Asimismo se observa que, según el manifiesto de importación y declaración de valor sellada por la Administración Regional de Hacienda, en fecha 30-10-75, correspondiente a la empresa Industrias Venezolanas Automotrices, C. A. (Inveauto), el día 30 de octubre de 1975 se comenzó el reconocimiento de las mercancías expresadas en ese manifiesto y resultaron conforme en peso y contenido.

Por lo tanto, considera el tribunal, que si la clasificación de la mercancía y el correspondiente derecho arancelario fue fijado por dos organismos del Estado como son los Ministerios de Fomento y Hacienda, la controversia planteada se concreta a determinar si la Contraloría General de la República está facultada para revocar o modificar lo decidido por los referidos Ministerios, es decir, si el arancel aduanero aplicable al presente caso es el establecido por éstos o si es el que determinó la Contraloría General de la República.

Para lo cual el Tribunal observa:

Dispone el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Central, lo siguiente:

Corresponde al Ministerio de Hacienda la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector que comprende la formulación y aplicación de la política económica y financiera del país y la intervención del Estado en los asuntos monetarios, crediticios y financieros y, en particular, las siguientes: "La política aduanera, su aplicación y proyección en los tratados comerciales, en coordinación con los organismos responsables de las relaciones internacionales de la República. Las aduanas, derechos y contribuciones aduaneras. . .

Y el artículo 28 de la misma Ley, reza así:

"Coresponde al Ministerio de Fomento la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de la Industria, el Comercio, la protección al consumidor y, en particular, las siguientes actividades:

1) La coordinación del desarrollo económico e industrial y de las actividades comerciales con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2) La planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, *protección y desarrollo de la producción industrial*, así como la supervisión y coordinación de su financiamiento". (Subrayado del tribunal).

Es decir, por disposición expresa de la Ley, le corresponde a estos Ministerios delinear la política económica e industrial del país, respectivamente, para lo cual tomarán las medidas que estimen convenientes para el logro de sus objetivos sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las leyes.

En efecto, los Despachos de Hacienda y Fomento pueden establecer políticas de protección arancelarias tendientes a promover el desarrollo de la industria nacional y, en consecuencia, pueden otorgar incentivos fiscales y tributarios como licencias de importación y aranceles aduanales preferentes para hacer posible el establecimiento en el país de nuevas industrias sustitutivas de importación. Dentro de esta política de reducción arancelaria con estos fines específicos pudieran, como en el caso de autos, acordar aranceles menores a los fabricantes de partes que los que ordinariamente le corresponderían como tales por la Ley de Aduanas interpretada en forma estricta o conforme a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

Ahora bien, permitir que la Contraloría General de la República es quien debe decidir sobre el arancel aplicable al caso concreto, violaría la citada Ley de Administración Central y crearía una gran inseguridad jurídica, pudiendo traer consecuencias económicas nefastas para las industrias establecidas en el país las cuales operan en base a la política económica pautada por los Ministerios competentes; éstos, al responder a las solicitudes de los particulares les indican los parámetros que tienen que tener en cuenta y a los que deben ceñirse.

A la Contraloría General de la República, por mandato de la Constitución, artículo 234 de la misma, le corresponde "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos"; pero en manera alguna puede revocar unilateralmente lo dispuesto de acuerdo a la ley por las autoridades competentes, pues ello constituye usurpación de atribuciones, inaceptables en nuestro ordenamiento jurídico.

b. *Procuraduría General de la República: Notificación*

CSJ-SPA (150)

14-5-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

CASO: INBELO S.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

No procede la aplicación del contenido del artículo 106 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, referente a la citación del Procurador General de la República, en los juicios en que sea parte un municipio.

El apelante, si bien aceptó que no es necesario la citación al Procurador General de la República, cuestionó el procedimiento adoptado para el presente juicio, por "vulnerar", en su opinión, normas de orden público, ya que con ello se desconocen en el orden procedimental los privilegios y prerrogativas que siendo de la República le corresponden igualmente al Fisco Municipal. Sostiene igualmente que, del auto del Juzgado de Sustanciación del 25 de marzo de 1985, no queda claro "si el auto original de admisión se revoca por cuanto ha sido modificado por el auto del 28 de marzo de 1985 pero sobrentendiéndose que la demanda fue admitida o es que la admisión de la misma queda en suspenso, lo que implica una no admisión".

Para decidir, se observa:

El Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda es una persona jurídica, público-territorial, distinta a la que es la República, así, al referirse expresamente la Sección Primera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia a la República, no puede tal procedimiento aplicarse a una causa de la cual ella no es parte. Tal consideración es confirmada por el contenido mismo de

las normas señaladas; así el artículo 106 **ejusdem**, ordena citar a la República en la persona del Procurador General de la República, lo cual resulta incongruente para el caso en que la parte sea un municipio.

Por otra parte, es contradictorio solicitar la no notificación al Procurador General de la República en esta causa y al mismo tiempo la aplicación del procedimiento relativo a aquellas demandas en que sea parte la República. De este modo, al resultar inaplicable el procedimiento antes mencionado, deviene consecuente, ante la inexistencia de interés directa o indirectamente vinculado al Fisco Nacional, innecesaria la notificación al Procurador General de la República. Por ello, al haber fijado la 10ª audiencia para el acto de contestación de la demanda, y con esto decidir la aplicación del procedimiento de juicio ordinario para esta causa, el Juez de Sustanciación actuó, al admitir el 11 de marzo de 1985 esta causa, correctamente, en aplicación del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como del mismo modo lo hizo al declarar la no necesidad de notificar al Procurador General de la República en su auto del 28 de marzo de 1985 modificatorio del anterior que admitió la demanda.

De la motivación que formula el Sustanciador en el auto apelado se desprende: a) la aplicación del procedimiento de juicio ordinario para esta causa tal y como quedó establecido en el auto de admisión; b) la no notificación de este juicio al Procurador General de la República; y c) la ratificación de la admisión de la demanda en los términos expuestos, ya que, evidentemente, no fue su criterio la inadmisibilidad de la misma.

Por tales consideraciones esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta contra el auto de fecha 25 de marzo de 1981, dictado por el Juez de Sustanciación y, por lo mismo, admitida la demanda en los términos señalados.

B. *Universidades nacionales*

a. *Educación universitaria: Régimen legal*

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Caja de Ahorros y Préstamos de los Profesores de la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado" vs. Universidad "Lisandro Alvarado".

Las normas establecidas en las pautas dictadas por el Consejo Nacional de Universidades, son de obligatorio cumplimiento por parte de las Universidades nacionales, a pesar de la autonomía que la ley les garantiza.

Ha sido planteada igualmente la validez de las normas sobre Homologación de Sueldos y Beneficios Adicionales de los Miembros del Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales. Al respecto se observa que tales normas fueron dictadas en base a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Educación, norma ésta que consagra y ratifica la autonomía de los Institutos de Educación Superior, limitándola, sin embargo, al acatamiento de las normas administrativas y financieras que el Consejo Nacional de Universidades dicte en su condición de organismo coordinador de la Política Universitaria. Igualmente se fundamenta en lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 20 de la Ley de Universidades que le atribuye al Consejo

Nacional de Universidades la coordinación de las labores universitarias en el país, así como "armonizar las diferencias individuales y regionales de cada institución con los objetivos comunes del sistema". El artículo 26, ordinal 18, le sirve igualmente de fundamento, estableciendo el mismo la facultad del Consejo Nacional de Universidades de dictar "pautas" sobre el régimen de seguro, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario, en base a las cuales los Consejos Universitarios habrán de regular el régimen de cuestión. La naturaleza jurídica de esas "pautas" tenía un valor discutible, hasta que fue promulgada la Ley Orgánica de Educación, en cuyo artículo 30 se les otorga fuerza vinculante en relación con las universidades y los institutos de educación superior en general. Al efecto, el artículo citado en su único aparte, señala:

"Los institutos de educación superior tendrán la autonomía que, de acuerdo con la naturaleza y funciones, le confiera la ley especial. El Consejo Nacional de Universidades o el organismo que al efecto se creare, podrá dictar las normas administrativas y financieras que juzgue necesarias, en su condición de organismo coordinador de la política universitaria. *Estas normas serán de estricto cumplimiento por parte de todos los institutos de educación superior*".

El fundamento jurídico de las normas sobre homologación y beneficios adicionales son disposiciones que tienen un válido fundamento jurídico y que constituyen, en consecuencia, en base a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Educación, disposiciones vinculantes para los organismos de educación superior. Estas normas de homologación constituyen actos de autonomía del Consejo Nacional de Universidades, por cuanto son normas jurídicas dictadas por un ente no soberano válidas dentro del ordenamiento jurídico del Estado cuya existencia y validez jurídica no puede ponerse en duda por lo que atañe a su contexto general, a reserva de que algunas de sus disposiciones puedan ser contrarias al orden público y, como tal, impugnables ante la jurisdicción competente (bien la constitucional o bien la contencioso-administrativa, según el rango de la norma eventualmente violada), o bien, objeto de desaplicación en un caso concreto.

b. *Universidades experimentales: Régimen legal*

CPCA

9-5-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Norma J. Castillo vs. Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado".

La autonomía de las Universidades Experimentales está limitada y su régimen varía de una universidad a otra conforme al Reglamento respectivo. En particular, en la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado", la decisión de nombrar y remover los miembros del personal docente, de investigación y administrativo es competencia exclusiva del Ministro de Educación.

La Corte observa en primer lugar que en el *acto de informes* el apoderado del recurrente alegó la insuficiencia del poder otorgado a los representantes de la Univer-

sidad al no contener la autorización del Consejo Universitario para su otorgamiento. No obstante, tal y como él mismo señala, el apoderado de la UCOLA consignó en dicho acto nuevo poder otorgado con las exigencias y formalidades legales (folio 61).

Visto el planteamiento de inadmisibilidad del recurso por falta de agotamiento de la vía administrativa formulado por el apoderado de la Universidad "Lisandro Alvarado" esta Corte considera oportuno pronunciarse en primer término sobre el mismo, de modo que de ser declarado procedente, hará inútil conocer del fondo del asunto sometido a su conocimiento y de los demás alegatos hechos por el representante de la entidad.

En anteriores fallos esta Corte se ha venido pronunciando acerca de la problemática de las Universidades experimentales creadas conforme al artículo 10 de la vigente Ley de Universidades y ha establecido, entre otros criterios, el de que la autonomía que la Ley nombrada les reconoce está limitada, como lo expresa la disposición, por "las condiciones especiales requeridas por la experimentación", lo que justifica soluciones diversas y que cada Universidad experimental cuente con grados diferentes de autonomía en razón de la naturaleza de los objetivos que han llevado a su creación.

Sobre esta base puede afirmarse que cada texto reglamentario dirigido a establecer la organización y funcionamiento de una Universidad experimental puede contener de forma limitada las cuatro clases de autonomía universitaria que define el artículo 9 de la Ley de Universidades, limitación que deriva originalmente, por una parte, de que es el Ejecutivo el que crea la Universidad mediante decreto en el cual precisa los objetivos asignados a la institución y, por la otra, a la potestad que se acuerda también al Ejecutivo Nacional (Ministerio de Educación) para *reglamentar el funcionamiento y organización* de tales entidades. Se justifica así la variedad de regímenes y la definida y particular normativa que cada cuerpo reglamentario contiene para regular en detalle objetivos que el Decreto de creación ha atribuido a la institución así como los aspectos atinentes a su organización y funcionamiento.

En lo que atañe a la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado", el Reglamento que la rige ha establecido:

1. Que la Universidad orientará sus labores al ensayo e implantación de modernos sistemas de educación universitaria *conforme a los lineamientos que someta a la consideración del Ministerio de Educación.*

2. Que la máxima dirección académica y ejecutiva de la Universidad será ejercida por el Rector, quien estará asistido en sus funciones por los Vice-Rectores y el Secretario General (artículo 7).

3. Que el Consejo Universitario funcionará como organismo asesor y de colaboración (artículo 8).

4. Que son atribuciones y deberes del Consejo Universitario:

1º) Cooperar con el Rector en la dirección y coordinación generales de las tareas de enseñanza, de investigación y demás actividades de la Universidad.

2º) Asesorar al Rector en todo lo relativo a los servicios generales universitarios.

3º) Estudiar todo lo relativo a la planificación integral para lograr la realización de los objetivos de la institución y someter sus conclusiones al Ministerio de Educación.

4º) Estudiar el proyecto anual de Presupuesto por programas que debe ser presentado al Ministro de Educación.

5º) Conocer y pronunciarse sobre los informes de equivalencia de estudios y reválidas de títulos que sean sometidos al Ministro de Educación ... conforme a las normas que al efecto dicte el Ministerio de Educación.

7º) Elaborar proyectos de reglamentos internos que sean necesarios y proponerlos al Rector para ser sometidos al Ministro de Educación.

9º) Proponer por órgano del Rector al Ministro de Educación la suspensión parcial o total de las actividades docentes y cualesquiera otras medidas extraordinarias que en relación con el funcionamiento de la Universidad estime convenientes.

13º) Conceder los títulos de Doctor Honoris Causa, de Profesor Honorario y cualquiera otra distinción honorífica, previa aprobación del Ministro de Educación.

15º) Las demás que señalen las leyes y los reglamentos. En el ejercicio de sus funciones el Consejo Universitario se regirá preferentemente por el Reglamento General de los Institutos Experimentales de Educación Superior.

5. Que son atribuciones del Rector:

4º) Proponer al Ministro de Educación la designación y remoción de los Directores de Escuelas y de los Jefes de Departamento.

5º) Proponer al Ministro de Educación, el nombramiento y remoción de los miembros del personal docente, de investigación y administrativo de la Universidad.

6º) Proponer al Ministro de Educación, la creación, modificación o suspensión de Escuelas, Departamentos, Institutos y demás organismos de carácter académico o docente, así como los servicios generales de la Universidad.

7º) Presentar anualmente o cuando el Ministro de Educación lo solicite, un informe general sobre las actividades universitarias.

6. Que el Reglamento de Personal Académico será promulgado por el Ministro de Educación y establecerá el régimen de ubicación, ascensos y escalafón para los miembros del personal académico, de acuerdo con sus credenciales, méritos científicos, capacidad, rendimiento y años de servicio en la Universidad (artículo 50).

7. Que los miembros del personal académico que se inicien en actividades universitarias, al ingresar a la Institución serán contratados por un período de un (1) año prorrogable por igual término, salvo lo que establezcan las normas sobre selección del profesorado. Después de este lapso podrán ser incorporados como miembros ordinarios del personal de la Universidad para disfrutar de los beneficios que acuerde el Reglamento del Personal Académico. Al personal académico proveniente de otra Institución, se le reconocerá la categoría en que esté ubicado dentro del escalafón de su respectiva Universidad.

7. Que el Ministro de Educación podrá, en los casos que estime conveniente, establecer concursos para la provisión de cargos y, al efecto, dictará las normas respectivas.

8. Que los miembros del personal académico podrán ser destituidos de sus cargos por el Consejo Universitario cuando incurran en faltas graves que señala el artículo 64 del Reglamento.

9. Que en el caso de destitución, el profesor *puede apelar* dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación ante el Ministerio de Educación. "La apelación se interpondrá ante el Rector y será oída en un solo efecto" (artículo 65).

De la normativa citada resulta claro que la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado" configura entre las Universidades Experimentales existentes un supuesto excepcional en función de las facultades que el Reglamento otorga al titular del Despacho de Educación. Su autonomía aparece notablemente reducida para asimilarla casi a un instituto de educación superior, a cuyo reglamento incluso se remite. Esta restricción de la autonomía universitaria definida en la Ley de la materia cobra relevancia en cuanto a la variante "administrativa" de la misma, pues la designación y remoción de su personal (incluso académico) corresponde en último término al Mi-

nistro de Educación, quien aparece en verdad como la máxima autoridad universitaria si se atiende a las disposiciones de los artículos 12, numerales 4º) y 5º); 50, 63 y 65 que hemos mencionado.

Ahora bien, el apoderado de la Universidad estima que el recurso debió declararse inadmisibile por falta de agotamiento de la vía administrativa, ya que, a su juicio, procedía contra la decisión del Consejo Universitario el recurso jerárquico que regula el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que también consideró procedente dicho Consejo al notificarle a la profesora que cabía tal recurso contra el acto contentivo en el Oficio RE-228-83 del 6 de septiembre de 1983.

La Corte no comparte este criterio porque tal y como se evidencia de la normativa que rige a la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado", citada antes, *la decisión de nombrar y remover* los miembros del personal docente, de investigación y administrativos de la misma es competencia exclusiva del Titular de Educación ante quien el Rector *propone* los aspirantes o candidatos a llenar las vacantes.

La "propuesta" que hace el Rector al Ministro significa simplemente que la facultad de nombrar y remover a dicha persona (siempre en apego a lo que disponga el Reglamento) que éste tiene, se ve condicionada o limitada por la presentación de candidatos por el Rector.

Siendo la facultad del Ministro, mal podían el Consejo Universitario y el Rector, *remover* a la recurrente, emanando un acto que está afectado de nulidad absoluta por virtud de lo dispuesto en el numeral 4º) del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Municipios: Régimen de los funcionarios municipales*

CPCA

23-5-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Clemencia M. Rodríguez vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Tanto en la opinión emitida por el Ministerio Público como en las defensas de la Municipalidad y en la sentencia del juez *a quo* se plantea la cuestión relativa a la vigencia y aplicación en el caso presente de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto se consideró necesario precisar como cuestión preliminar si el régimen de los recursos (procedencia, lapsos, etc.) que podían ser interpuestos contra la decisión impugnada era o no el de la antes mencionada normativa. Estima esta Corte que prioritariamente a la cuestión señalada le corresponde determinar cuál es el régimen aplicable a los funcionarios del Distrito Sucre del Estado Miranda, como era el caso de la recurrente, en materia de administración de personal. Al efecto se observa que la antes señalada materia relativa a la regulación de la relación de empleo público forma parte de la competencia normativa (autonomía normativa) de los Municipios. Como es sabido, a nivel nacional y atendiendo al requerimiento del artículo 122 de la Constitución fue dictado el estatuto de los funcionarios públicos nacionales en fecha 4 de septiembre de 1970 constituido por la Ley de Carrera Administrativa. Algunos concejos municipales, órganos máximos del régimen municipal dictaron ordenanzas de carrera administrativa, inspiradas en la citada Ley de Carrera Administrativa, como fuera el caso del Distrito Federal; pero por lo que atañe al Distrito Sucre del

Estado Miranda, su situación resulta muy particular ya que con anterioridad a la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda dicta el Decreto 93 del 6 de noviembre de 1959 que fuera publicado en la *Gaceta Municipal* del 30 de noviembre de 1959 en cuyo artículo 7 se indica lo siguiente:

“Es entendido que este Decreto no da cualidad de trabajador sujeto a la Ley del Trabajo, a los beneficiados por él, *quienes se someterán en todo caso a las Leyes nacionales que se dicen relativas a la condición de los empelados del Estado*”.

El Decreto en cuestión es modificado mediante el Acuerdo Nº 38 del 25 de noviembre de 1965, sin que tal modificación afecte el dispositivo del artículo transcrito el cual queda en vigencia. Corresponde determinar tratándose de una norma de autonomía si la revisión que se hace al régimen de la Ley de Carrera Administrativa para regular la relación de empleo público de los funcionarios al servicio de los organismos municipales del Distrito Sucre del Estado Miranda está o no de acuerdo con nuestro sistema jurídico.

Al efecto se observa que un ente no soberano dotado de potestad normativa, esto es, que disponga de la verdadera y propia autonomía, que es el poder de dictar normas eficaces en el ámbito del ordenamiento jurídico general del Estado, como es el caso de los municipios en el derecho venezolano, puede, en base a dicho poder dictar normas propias o bien someterse al régimen legislativo del ente soberano dentro del cual se ubica, esto es, a las normas del poder legislativo del Estado o a otras fuentes que tengan su mismo rango o eficacia. Se trata del ejercicio de una potestad en forma limitada, derivando esta limitación del propio titular de la potestad: En el caso presente al someterse el organismo municipal a una normativa nacional, al entrar en vigencia la Ley de Carrera Administrativa las normas en la misma contenidas no contrarias a la naturaleza específica del municipio, lo eran aplicables a sus funcionarios. De allí que era valedero el alegato de la recurrente en el sentido de estar sometida al régimen de la Ley de Carrera Administrativa y de alegar como motivo de impugnación contra el acto la violación de dicho texto legal. Fundado en la anterior consideración, estima esta Corte que habiendo permanecido la recurrente en un cargo análogo a los que el sistema de carrera administrativa nacional califica como “de carrera”, disfrutaba de estabilidad y no podía ser removida sino por las causas taxativamente señaladas en el texto indicado, esto es, por las contenidas en el artículo 51, a saber la renuncia escrita debidamente aceptada; la jubilación o la invalidez y la destitución. En el caso en que el retiro se produjese por una medida sancionatoria (destitución) rige igualmente la norma de que la misma debe ser notificada y debidamente fundamentada, ya que independientemente de la aplicación por reenvío o por analogía a la ley nacional, tales requisitos conforman un principio básico del derecho público. De allí que habiendo señalado la administración que la medida que afectara a la recurrente era una destitución, debía demostrar los extremos indicados, esto es, presentar el texto en el cual estuviese contenida la medida y asimismo el fundamento en el cual se basara.

En el mismo orden de ideas se aprecia que, tratándose de un régimen análogo al de la carrera administrativa y siendo de la competencia del Concejo Municipal según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la decisión relativa a la revocación, la misma agotaba la vía administrativa y, no existiendo un organismo análogo a la Junta de Avenimiento prevista en la Ley de Carrera Administrativa, la conducta de la actora de suplir su falta mediante el planteamiento de la cuestión al propio Presidente del Concejo, con el señalamiento de su imposibilidad de agotar la vía de conciliación, permitió que fuesen cumplidos los requisitos de admi-

sibilidad, en razón de lo cual el recurso contencioso-administrativo fue válidamente interpuesto y así ha debido ser declarado, lo cual hace innecesario el examen de los motivos de impugnación hechos valer contra el fallo.

En vista de las anteriores consideraciones se revoca en todas sus partes la sentencia dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital en fecha 22 de noviembre de 1984 y, en vista de ello, se estima ilegítima la remoción que afectara a la recurrente ciudadana Clemencia Margarita Rodríguez, antes identificada, ordenándose su reincorporación al cargo que ocupara de Jefe de Sección en la Dirección de Personal del Distrito Sucre del Estado Miranda, acordándose por concepto de indemnización el pago de una suma equivalente a los sueldos dejados de percibir por la misma desde el 1º de enero de 1982 hasta la fecha del presente fallo.

2. Distrito Federal: Competencias de los Prefectos

CPCA

9-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Francisco J. Ortega vs. Municipalidad del Distrito Federal.

Los prefectos, en lo referente a la materia administrativa, disfrutan de competencias excluyentes que ejercen directamente y no como subalternos del Gobernador del Distrito Federal.

Para resolver la Corte observa: Respecto al no agotamiento de la vía administrativa, por no haber intentado el recurrente el recurso jerárquico por ante el Gobernador, conforme lo prevé el artículo 88 de la Ordenanza de Procedimientos Administrativos, porque el juez *a quo* estimó que el acto recurrido está sometido a la revisión de dicho Gobernador, esta Corte estima que la consideración de este aspecto amerita un análisis previo de la naturaleza de las funciones de Prefecto en materia de la remoción de sus empleados, en el sentido de poder determinar si aquel funcionario tiene competencia excluyente en este asunto. Es decir, si le han sido otorgadas funciones que le son propias, en las cuales actúa no como subalterno, sino con verdadera autonomía, como un órgano superior.

A este respecto se tiene que, en virtud del régimen especial del Distrito Federal, y de su división en dos Departamentos, conforme lo prevé el artículo 1º de la Ley Orgánica de dicho Distrito, tales Departamentos constituyen unidades políticas que ejercen competencias territoriales exclusivas. Ello es tan cierto que quien propiamente tiene a su cargo las materias civiles y políticas en los respectivos Departamentos son las Juntas Departamentales y no el Gobernador, y que de dichas Juntas el Prefecto es su Presidente. Tales Juntas también tienen a su cargo facultades directas relativas al funcionamiento de los servicios municipales, e intervienen en la elaboración del presupuesto de ingresos y gastos del Distrito Federal (artículos 44 y 46). Ahora bien, el régimen de los Prefectos, es decir, su carácter autónomo, y de órgano superior territorial, en lo atinente al ejercicio de funciones administrativas, aparece de algunas normas de la Ley que rige el Distrito Federal. En efecto, el Gobernador no es quien nombra o remueve los Prefectos, sino el Presidente de la República (ordinal 3º del artículo 9º, en concordancia con el ordinal 17 del artículo 13 *eiusdem*). Además, el Gobernador sólo nombra y remueve los empleados de su dependencia y a los Jefes e

Inspectores de Policía (ordinal 19 del artículo 13 citado y artículo 19 *eiusdem*), pero los Prefectos son los superiores inmediatos de estos últimos y de los Jefes Civiles y Comisarios (ordinal 1º del artículo 19 y artículos 20 y 24), y salvo cuando ejecuten órdenes que les imparta el Gobernador, en los demás casos sólo requiere para su actuación, el referendo de los Secretarios de las Prefecturas, que son de la libre elección y remoción de los respectivos Prefectos (artículo 17 y ordinal 10º del artículo 18 *eiusdem*) y dar cuenta posteriormente de sus actos al Gobernador (ordinal 8º del artículo 18 ya mencionado). También, el nombramiento y remoción de los Jefes Civiles depende del Prefecto, requiriendo la aprobación del Gobernador (artículo 20 *eiusdem*), así como el nombramiento de los Comisarios de Policía de cada Parroquia, a propuesta de los Jefes Civiles (artículos 24 y 25).

La relación anterior permite concluir que los Prefectos, si bien civil y políticamente son órganos y agentes inmediatos del Gobernador del Distrito Federal, en los respectivos Departamentos (artículo 16, parágrafo único), sin embargo, en lo referente a la materia administrativa disfrutan de competencias excluyentes, que ejercen directamente y no como subalternos del Gobernador. Una de esas competencias se refiere precisamente al nombramiento de algunos empleados, que puede designarlos con el referendo del Secretario, previa aprobación del Gobernador, o previa proposición del correspondiente Jefe Civil.

En consecuencia, en el presente caso, el Prefecto del Departamento Vargas, interpretó que podía remover libremente al recurrente de su cargo de Comisario de Policía, de acuerdo al artículo 25 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, en razón de la competencia que le atribuye dicho artículo para nombrar tales funcionarios, cuestión ésta que la Corte no puede analizar en este momento, por tratarse de la materia de fondo. Por esta razón, el acto en cuestión agotaba por sí mismo la vía administrativa, dado que el Prefecto actuó en ejercicio de una función territorial exclusiva y no como subalterno del Gobernador y, por lo tanto, el recurrente no tenía por qué intentar recurso jerárquico alguno, dado que el acto recurrido por sí agotaba ya dicha vía, en virtud del fundamento que el Prefecto señaló en apoyo de su decisión, y así se declara.

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

CSJ-SPA

6-6-85

Magistrado Ponente: Josefiña Calcaño de Temeltas

CASO: Compañía Shell de Venezuela vs. República (Contraloría General de la República).

En materia tributaria, la institución de la prescripción sólo se concibe como una forma de extinguir las obligaciones de los contribuyentes para con la Hacienda y viceversa, no existiendo la prescripción adquisitiva.

En el capítulo V del escrito de formalización, la recurrente invoca a su favor "la prescripción del modo de ejecución". Dice la recurrente que "los puertos de Punta Cardón y de Cardón" vienen determinándose como puertos de exportación de los petróleos explotados por la Shell de Venezuela Limited desde hace más de veinte años y que, consiguientemente, el modo de ejecución de los convenios para las "deducciones por distancia" se encuentra amparado por la más larga prescripción, por lo cual considera que sus efectos no pueden ser objeto de reparo alguno en los términos en que lo han sido ahora por la Contraloría General de la República.

Al respecto, la sentencia de primera instancia dijo lo siguiente:

“Este Juzgado estima que la prescripción en cuestión como acto administrativo que haya causado estado y quedado firme desde 1952 y dado que el reparo fue formulado el 21 de octubre de 1976, carece de substratum jurídico por cuanto como ha sido reiterada la doctrina administrativa, el vicio por ilegalidad o inconstitucionalidad o ilegitimidad de un acto administrativo no constituye “in tempore” los actos administrativos subsiguientes que pueden ser ilegales o ilegítimos por los mismos vicios.

De tal manera, que evidentemente no existe el derecho que atenta contra la seguridad jurídica para que en virtud de lo expuesto por la recurrente haya corrido el lapso de prescripción a su favor. Así se declara”.

Considera la Sala que en materia tributaria, la institución de la prescripción sólo se concibe como una forma de extinguir las obligaciones de los contribuyentes para con la Hacienda y viceversa, como lo consagra el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En esta materia, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Civil, no existe la prescripción adquisitiva mediante la cual se adquiere un derecho por el hecho de ejercer determinados actos posesorios durante un tiempo determinado por la Ley.

Por otra parte, está claro que si un convenio celebrado entre la Administración y un particular se ha formado y se viene ejecutando de manera contraria a la Ley, no por ello se consolida por prescripción el derecho a que se siga ejecutando de la misma manera, puesto que las leyes, mientras estén vigentes, son de obligatorio acatamiento y no puede justificarse su inobservancia en razón de la costumbre o práctica en contrario, por antiguas y universales que sean.

En consecuencia, aun cuando un particular haya venido ejecutando un convenio con la Administración durante un prolongado tiempo, la legalidad de cada uno de esos actos de ejecución continúa sometida a la potestad de control que la Constitución y las leyes confieren a la Contraloría General de la República. Es decir, la prescripción extintiva no está referida a la potestad de control y de la formulación de reparos sino a las obligaciones que éstos puedan crear, ya que si el reparo tiende a establecer la existencia de una obligación que, de acuerdo con la respectiva ley, se ha extinguido por prescripción, tal reparo carecería de todo contenido y utilidad, es decir desde el punto de vista jurídico-tributario, el reparo resultaría improcedente.

En este caso, el reparo que se objeta fue oficialmente llevado al conocimiento de la contribuyente, el 10 de noviembre de 1976 y está referido a un tributo causado en ejercicios correspondientes al segundo semestre de 1974 y primer semestre de 1975, es decir, antes de que se cumpliera la prescripción alegada resulta inaplicable en este caso.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*

A. *Notificaciones*

CPCA

23-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Mario Scala y Rafael Valero vs. República (Dirección de Inquilinato).

Las notificaciones administrativas son actos de trámite y preparatorios, subsanables en cuanto a los vicios que pudiesen con-

tener, siempre y cuando a pesar de tales vicios se cumpla el cometido procedimental que tienen encomendado.

Además, quiere esta Corte ratificar en esta oportunidad, que el procedimiento de regulación de alquileres es un procedimiento administrativo, donde las notificaciones no tienen el carácter determinante, formal y rígido que detenta la citación en el procedimiento civil ordinario y, en tal consecuencia, las notificaciones administrativas, de conformidad con nuestra jurisprudencia y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, son actos de trámite y preparatorios, subsanables en cuanto a los vicios que pudiesen contener, siempre y cuando, a pesar de tales vicios, se cumpla el cometido procedimental que tienen encomendada; en efecto, la notificación que da inicio al procedimiento de regulación tiene como finalidad concreta y útil hacer del conocimiento de los administrados a quienes está dirigida, la existencia de un procedimiento que por sus resultados podría afectar sus intereses. Notificación que además le permitirá al administrado interponer los alegatos y defensas que considere necesarios y oportunos; en el presente caso, es obvio que los apelantes ejercieron a plenitud las defensas que consideraron procedente, afirmación ésta que emana de las actas del expediente, y así expresamente se establece. En consecuencia, se rechazan las solicitudes de reposición formuladas por los apelantes Rafael Valero y Mario Scala.

B. Pruebas

CSJ-SPA

20-6-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Auto Espuma, C. A. vs. República (Ministerio de Justicia).

La remisión al Código de Procedimiento Civil contenida en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se refiere exclusivamente a los medios de prueba admisibles en el procedimiento administrativo y no a aquellos que constituyen plena prueba en el proceso civil.

Señala, además, la impugnante que "en la oportunidad de pedir el reintegro se pidió apertura de un lapso probatorio", indicando que tal solicitud "perseguía aportar a los autos elementos de juicio para comprobar el valor real, el valor de mercado del inmueble adquirido...". Más adelante indica que "no hubo pronunciamiento sobre el pedimento de apertura del lapso probatorio y ello significó el desconocimiento de la garantía constitucional de legítima defensa previsto en el artículo 68 de la Constitución Nacional", e igualmente denuncia la violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, así como del artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por las mismas razones. Al respecto, la Sala observa:

La resolución de una solicitud como la planteada por la impugnante al Ministro de Justicia encuentra cauces jurídico-formales de tramitación en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, No puede, en consecuencia, alegarse válidamente, en el caso de autos, una supuesta violación de las citadas disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil, no susceptibles de aplicación, en la forma como lo alega el impugnante, para la solución del asunto planteado, tal como aparece de la tradicional jurisprudencia de esta Corte aún antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (SP-A, sentencia de 19-2-62, caso: "Sudamérica de Seguros"). Y promulgada ésta, la remisión al Código de Procedimiento

Civil, contenida en su artículo 58, se encuentra exclusivamente referida a los medios probatorios admisibles en el procedimiento administrativo venezolano, mas no a aquellos que constituyen plena prueba en el proceso civil —del cual se distinguen nítidamente las facultades indagatorias del funcionario en el procedimiento administrativo, y aun del juez en el contencioso— ni, mucho menos, a los requisitos de la sentencia, ambos postulados, respectivamente, por los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil para los juicios que se tramiten con arreglo a sus normas.

En relación con éste último artículo señaló la citada sentencia de 19-2-62:

“Ante la ausencia de legislación procedimental administrativa expresa, los órganos decisorios de esta importante rama gubernamental han carecido de normas precisas en cuanto al aspecto formal de sus fallos, limitándose generalmente a una sucinta expresión declaratoria de la voluntad afirmativa o negativa de la administración ante el supuesto planteado. En los casos de nulidad de dichas decisiones, la presencia ante el órgano jurisdiccional solicitud, ha venido sirviendo como elemento de integración de las escuetas resoluciones gubernamentales”.

Y respecto del primero (artículo 12, Código de Procedimiento Civil), ya vigente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, bien pudo la impugnante en el caso *sub judice* presentar todos los recaudos probatorios que considerara pertinentes, sin necesidad de solicitar u obtener declaración formal de apertura de un lapso especial; todo en virtud del principio de libertad probatoria que inspira el procedimiento administrativo y el cual es consagrado, entre otros, por el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuya violación se alega. Pero, aun habiendo desaprovechado tal oportunidad, la impugnante pudo asimismo acudir en el curso de este procedimiento contencioso a los medios de prueba que considera tan trascendentes y, sin embargo, no aparece de autos diligencia alguna dirigida por él a tal efecto; bien, por el contrario, es el propio apoderado de la recurrente quien, en diligencia de fecha 16 de enero de 1984, expresa: “Por cuanto han transcurrido más de diez (10) audiencias sin que las partes interesadas hayan solicitado apertura del lapso probatorio, respetuosamente solicito se pase este expediente a la Sala Político-Administrativa para su relación...”.

Estima, por tanto, la Sala que el Ministro de Justicia, al tramitar y resolver el caso planteado por la impugnante, no se apartó de las previsiones contenidas en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ni vulneró el derecho a la defensa consagrada en el artículo 68 de la Constitución.

C. Vicios

CPCA

2-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Víctor D. Ramírez vs. INOS.

Tampoco encuentra esta Corte infracción del artículo 21 *ejusdem*, por cuanto según también ha reiterado la misma jurisprudencia, el vicio de indefensión previsto en dicho artículo, debe consistir en haber impedido a una de las partes, el ejercicio de un derecho procesal, o el de haber otorgado a su contrario mayores derechos que los que la ley otorga. La falta de pronunciamiento sobre alegatos o defensas no constituyen este supuesto y así se declara.

2. *Los actos administrativos*A. *Requisitos de validez*a. *Competencia*

CSJ-SPA

6-6-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Luis Alvarez D. vs. República (Contraloría General de la República).

La competencia del funcionario para dictar un acto administrativo debe ceñirse al bloque de la legalidad que comprende no sólo las leyes formales y reglamentos, sino las normas generales que el mismo funcionario haya dictado.

El Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, instrumento normativo mediante el cual el Contralor asigna atribuciones a las direcciones generales de la Contraloría, confiere a cada una de las que nos ocupan, la siguiente facultad: "Abrir y tramitar averiguaciones administrativas sobre cualquier irregularidad o violación que observare en el ejercicio de sus funciones y que pudiere dar lugar a responsabilidad de funcionarios o de particulares que tengan a su cargo o intervengan en la administración, manejo o custodia de ingresos, gastos, bienes, o fondos de las entidades sujetas al control, vigilancia y fiscalización de esta Dirección General y decidir sobre la absolución, sobreseimiento o declaración de responsabilidad, según el caso" (artículo 22, atribución 44, y artículo 25, atribución 20, del Reglamento Interno vigente para la fecha de las decisiones impugnadas). Ha de concluirse entonces que, en virtud de lo dispuesto en las normas de rango legal referidas arriba, y en esta norma reglamentaria del Contralor, las nombradas Direcciones sólo actúan dentro de la órbita de competencia que le es propia, cuando sus actos de control los refieren a la administración central la una, y a la administración descentralizada, la otra.

La precedente conclusión no significa otra cosa que la aplicación al caso de autos del principio de legalidad en la forma cabal en que fue entendido por la doctrina clásica francesa de "bloque de la legalidad" (Hauriou), conforme al cual la entera sujeción de la administración a la ley que dicho principio postula implica, no sólo la sujeción del funcionario administrativo —en sus actuaciones generales y en las concretas— tanto, y en primer lugar, la ley formal como, en segundo término, a las instrucciones emanadas del funcionario superior (principio de la jerarquía administrativa), sino que también, y finalmente, queda el mismo funcionario vinculado en sus actuaciones concretas por las propias normas generales que previamente él dictare (autovinculación). Señalados principios de legalidad *sensu stricto*, de la jerarquía administrativa y de autovinculación, tradicionalmente acogidos por nuestra doctrina y jurisprudencia (véase su primigenia expresión en sentencia de este Alto Tribunal de fecha 7-12-37, memoria de la Corte correspondiente al año 1938, tomo 1º, pág. 374); pero que, además, hoy se inscriben expresamente en nuestro derecho legislado cuando, a partir del 1º de enero de 1982, entra a regir la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículos 1º, 11, 13).

En el caso, la Dirección de Control sobre la Administración Descentralizada dictó una decisión de culpabilidad administrativa en contra del recurrente, en razón de su desempeño como Ministro de Fomento. Según lo expuesto, dicha Dirección no era competente para proceder como lo hizo. Sin embargo, en defensa de la del órgano

inferior, el Contralor General arguye en su propia decisión, que la destinataria de las normas del Reglamento Interno es la propia Contraloría, y que tal conjunto de normas tiene por objeto "la propia organización o funcionamiento del ente y que se agota dentro del propio sujeto (*sic*) destinatario de ella" (folio 63). En segundo lugar, estima el Contralor que haber abierto dos averiguaciones administrativas con motivo de hechos relacionados entre sí, una sobre las actividades practicadas por los funcionarios del ente descentralizado y otra sobre las del Ministro de Fomento, habría significado menoscabo del principio de economía procesal (folio 64).

Con relación a la primera razón ofrecida por el Contralor debe observarse, que la división de competencias entre ambas direcciones tiene su origen, según lo observado, en la propia Ley Orgánica de la Contraloría, no en el Reglamento Interno; y que, si bien en el análisis de la competencia administrativa no deben hacerse interpretaciones literales que desvirtúen la razón de ser y los fines de la norma atributiva de competencia, en el presente caso se trata de un órgano y de una atribución de los cuales dependen la calificación jurídica de la conducta de los funcionarios públicos, y la imposición de sanciones administrativas en razón de esa calificación. No es cierto, entonces, que no interese al sujeto pasivo del auto de culpabilidad administrativa cuál Dirección de la Contraloría se ha ocupado de conducir la averiguación y de arribar a la decisión de culpabilidad. A tal punto el legislador estuvo consciente de que el definitivo reparto de competencias entre las direcciones de la Contraloría, sí interesaba al público y, en particular, a los funcionarios a los cuales se refiere la acción de la Contraloría, que en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contraloría, indica expresamente que el Reglamento Interno y sus modificaciones "deberán ser publicadas en la *Gaceta Oficial*"; así, pues, sus disposiciones no se dirigen exclusivamente a la administración contralora. Lenta, pero firme, ha sido precisamente la lucha del contencioso-administrativo en su legítimo derecho de controlar aparentes reglamentaciones internas que, sin embargo, trascienden de la órbita administrativa para lesionar al particular. Por eso la doctrina española caracteriza y limita los reglamentos internos a aquellos carentes de "alteridad", expresión con la cual denuncia la incapacidad de esas normas para vincular los particulares a la administración, so pena de nulidad.

Sobre la razón atinente a la economía procesal, estima esta Sala que, dentro de la normativa que rige al organismo contralor, no habría sido necesario conducir dos averiguaciones en torno a los hechos tocantes a la compra del buque "Ragni Berg" o "Sierra Nevada". El Reglamento Interno faculta al Contralor para resolver lo no previsto en sus normas, así como también la dudas que surjan de la interpretación de sus disposiciones (artículo 142). El Contralor pudo haber ordenado que en la señalada averiguación colaboraran ambas direcciones, y que la decisión la suscribiera, en lo relativo al Ministro de Fomento, el funcionario competente de la Dirección de Control de la Administración Central.

b. *Motivación*

CSJ-SPA (144)

14-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: María G. Núñez vs. República (Ministerio de Hacienda).

La falta de motivación de un acto administrativo, puede ser subsanada por el Superior que conozca del recurso jerárquico.

Alega el apoderado de la recurrente que la Resolución sería nula porque el recurso jerárquico se fundamentó en la inmotivación de la decisión que revocó la autorización para reexportar.

Se observa:

La falta de motivación de un acto administrativo, a diferencia de cuando ocurre con una decisión judicial, puede ser subsanada por el Superior que conozca del recurso jerárquico, pues hace anulable el acto y si el Superior repara la falta, dando la motivación conveniente al caso, no hay vicio.

Distinto es cuando se trata de una sentencia judicial, pues si la del inferior está viciada por inmotivación, el Superior está obligado a reponer, y si no lo hace su fallo es pasible de casación (artículos 230, 231 y 421, ordinal 2º, del Código de Procedimiento Civil).

La posibilidad de corregir los vicios que hacen anulables los actos dictados por un funcionario inferior o subalterno, aceptada por la doctrina, quedó plasmada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en vigencia desde el 1º de enero de 1982, pues su artículo 81 dispone:

“La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan”.

Además, los artículos 89 y 90 de la misma Ley establecen:

“Artículo 89. El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados”.

“Artículo 90. El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables”.

Y esos preceptos son aplicables al vicio de inmotivación, pues si bien el artículo 90 dispone que los actos administrativos de carácter particular deben ser motivados, la omisión no figura dentro de las circunstancias que, conforme al artículo 19, conducen a la absoluta nulidad del acto, por lo cual a tenor del artículo 20 es un vicio que no llega a producir la nulidad absoluta y, por ende, hace que el acto fuese simplemente anulable, posible de convalidación o enmienda.

Basta con que el Superior se haga cargo de motivar y resuelva, pues, todas las cuestiones, sin que por ello adolezca el mismo de inmotivación o resulte ilegal, pues el vicio del acto —por la inmotivación— dictado por el inferior, queda subsanado cuando el superior, conociendo del recurso jerárquico, expone los motivos correspondientes, terminando, así, la actuación de la administración, en el caso, sin el vicio o defecto de inmotivación. En consecuencia, no procede este alegato, y así se declara.

CSJ-SPAC (156)

20-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: INPLOCA vs. República (Ministerio de Fomento)

La doctrina de esta Sala ha sustentado que el acto administrativo que describe, aunque sea brevemente, las razones que sirvieron para apreciar los hechos, debe considerarse motivado por cuanto la parte afectada ha podido ejercer a plenitud la defensa de sus pretensiones y permite también que este Tribunal ejerza el control jurisdiccional de la legalidad del acto. (Sentencia de 9-6-83). La motivación que supone toda resolución administrativa no es necesariamente el hecho de contener, dentro del texto que la concreta, una exposición analítica o de expresar los datos o razonamientos en que se funda de una manera extensa y discriminada, pues una resolución puede consi-

derarse motivada cuando ha sido expedida en base a hechos, datos o cifras concretas que consten de manera expresa en el expediente. (Sentencia de 19-5-83).

De la transcripción que antecede se evidencia que la Resolución impugnada analizó y apreció, en primer lugar, la cláusula décima del documento de condominio invocado por la recurrente; en segundo lugar, la confesión del representante de la propietaria interesada, que cursa al folio 167 del expediente administrativo en relación con los puestos de estacionamiento números 102 y 103 y el kiosko PB-K3 construido frente a la "Librería Europa"; en tercer lugar, el plano N° C-097-76M de fecha 23-3-76 y, por último, la inspección ocular practicada por el Juzgado Primero de Municipios Urbanos de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, cursante a los folios 9 al 12 del referido expediente, para llegar a la conclusión de que "Inploca" modificó con posterioridad a la venta de los locales del Centro Comercial "Costa Verde", parte de las zonas comunes y algunos puestos de estacionamiento.

Como consecuencia de este estudio razonado, se toma la decisión punitiva que ahora se impugna.

Encuentra la Sala que, contrariamente a lo alegado por la parte recurrente, el acto administrativo impugnado no adolece del vicio de inmotivación que se le imputa, ya que contiene los razonamientos de hecho y de derecho en que se fundamenta y el análisis de los elementos probatorios de autos que le sirven de apoyo, todo lo cual guarda congruencia con la parte dispositiva del acto. Por lo tanto, no hay motivo de nulidad que invoca la parte demandante en este capítulo de su libelo y así se decide.

CSJ-SPA

13-6-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Desarrollos Prebo 800, C. A. vs. República (Impuesto sobre la Renta).

La Corte analiza la jurisprudencia sobre la motivación del acto administrativo.

La Corte, en muchas oportunidades, se ha referido a la motivación de los actos administrativos, a la imprescindible de ella, sin cuya existencia el acto se encontraría viciado de nulidad absoluta, y a sus alcances, en cuanto a su propio significado. Desde 1957, en sentencia de 9 de agosto, estableció lo siguiente:

"La motivación del acto administrativo constituye un elemento sustancial para la validez del mismo, ya que la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación, jamás podrán los administrados saber por qué *se les priva de sus derechos o se les sanciona*. Además, la motivación del acto administrativo permite el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos".

En sentencia de 26 de marzo de 1979, agrega:

"La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido desde antiguo, y de manera general y pacífica por lo demás, que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto".

En sentencia de 27 de noviembre de 1980:

“...no es indispensable que la motivación del acto administrativo esté ritualmente contenida en su contexto; basta, para tener por cumplido formalmente el requisito, que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de sus antecedentes, siempre que en uno y en otro caso el destinatario del acto haya tenido acceso a tales elementos y conocimiento de ellos; así como también es suficiente, según el caso, la mera referencia del acto a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, *si su supuesto es unívoco o simple*”. (Subrayado nuestro).

En decisiones de 1984, ha establecido (sentencia de 2 de abril):

“La motivación, en tal sentido, debe referirse a los hechos involucrados en el acto y a los fundamentos legales de éste; de donde se desprende que en lo que respecta a los hechos y a los fundamentos legales de los mismos, el órgano administrativo está en el deber de analizarlos de acuerdo con lo que resulte de la integridad del expediente, sin que le sea dable aportar soluciones subjetivas, por justas que parezcan, por lo que la motivación es esencial para la validez del acto administrativo de carácter particular, aunque no necesaria para los actos de simple trámite”...

“La falta de motivación hace nulo de toda nulidad, el acto administrativo así dictado”.

En sentencia de 3 de diciembre del mismo año:

“Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Sala que la motivación o exteriorización de los motivos del acto administrativo debe estar contenida en el propio acto o precederlo, es decir, que la motivación puede ser concomitante o previa a la emisión del acto, siempre y cuando el ciudadano interesado haya tenido la posibilidad de conocer las razones de hecho y de derecho que fundamentan el dictado del acto por parte de la Administración...” “La motivación del acto, según este mismo criterio, nunca podrá ser posterior a la emisión del mismo”.

Resumiendo, puede afirmarse que la motivación está constituida por los fundamentos de hecho y de derecho sobre los cuales se apoya el acto administrativo; que la motivación tiene por objeto, además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de la persona afectada las causas de ese acto, para que pueda ejercer su derecho de defensa, en caso de que le perjudique; que la motivación —al menos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y para los casos por ella regidos— no necesariamente debe contenerse en el acto administrativo siempre y cuando el interesado haya tenido la posibilidad evidente de conocer esas razones de hecho y de derecho en que se fundamenta dicho acto; que puede ser anterior o concomitante, pero nunca posterior al acto mismo; que puede sólo remitirse a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, “si su supuesto es unívoco o simple”, es decir, si no puede prestarse a dudas por parte del interesado.

La resolución Nº ARHI-1560-000021 de 18 de abril de 1977, cuya copia certificada fue producida por la representación fiscal en la primera instancia, inserta en el folio 76 del expediente, dice textualmente:

“Por cuanto de la remisión efectuada a la mencionada declaración conforme al artículo 168 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta del 16-12-66, se observa que en la determinación del impuesto a pagar la contribuyente se dedujo la cantidad de seiscientos mil bolívares (Bs. 600.000,00) por concepto de rebaja según Decreto Presidencial Nº 1.130 del 9-9-75, artículo 6º, ahora bien dicha rebaja no es procedente por disconformidad con lo establecido en el citado artículo antes mencionado. el cual dice:

Artículo 6º “Los contribuyentes que realicen en el país inversiones efectivamente pagadas en acciones o cuotas de capital de nuevas empresas agrícolas, pecuarias, reforestación o de pesca o de aumento de capital de empresas de la misma naturaleza gozarán de una rebaja de impuesto equivalente al veinte por ciento (20%) del monto de tales inversiones las cuales deberán estar representadas en activos fijos, tal rebaja sólo procederá en aquellos ejercicios en los cuales los activos fijos adquiridos, construidos, o instalados, estén efectivamente incorporados a la producción de la renta y se calculará sobre la base de la proporción de los activos fijos efectivamente incorporados a la producción de la renta en cada ejercicio”.

Como puede observarse, la fundamentación del acto administrativo reside única y exclusivamente en “la disconformidad con lo establecido en el citado artículo del Decreto antes mencionado”, y la reproducción del texto de dicho decreto. Ahora bien, el decreto establece varios supuestos: 1) que se realicen en el país inversiones pagadas en acciones o cuotas de capital; 2) que esas inversiones se hayan hecho en nuevas empresas agrícolas, pecuarias, de reforestación o de pesca; 3) que el monto en tales inversiones esté representado en activos fijos; 4) que los activos fijos adquiridos, construidos, o instalados, estén efectivamente incorporados a la producción de la renta; y 5) que esa incorporación se efectúe para cada ejercicio. De su lectura, es fácil concluir que su contenido dista mucho de ser unívoco o simple, como lo ha exigido la jurisprudencia antes transcrita, en caso de que la motivación esté constituida por la sola remisión a la norma respectiva, y esto hace que se genere la posibilidad de confusión para el contribuyente afectado por el acto administrativo, lo cual, sin duda, niega, o cuando menos disminuye, su derecho de defensa, y, de ser aceptado, propicia la arbitrariedad del funcionario, tratándose, como se trata, de una facultad reglada que debe circunscribirse estrictamente a las disposiciones pertinentes. Confundir en todos los casos la motivación del acto administrativo con la simple cita de la norma aplicable, crearía peligrosas situaciones de inseguridad jurídica para los administrados. De ahí que, en sana lógica, debe concluirse que la resolución impugnada carece de motivación, por lo que se halla viciada de nulidad, y así se declara. Decidido lo anterior, la Sala considera innecesario referirse a los demás puntos de la controversia.

B. Notificación

CSJ-SPA (156)

20-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: INPLOCA vs. República (Ministerio de Fomento).

La falta de notificación o la notificación defectuosa de un acto administrativo de efectos particulares no afecta la validez intrínseca del acto, quedando su ejecución en suspenso hasta que la notificación se cumpla con las formalidades de Ley.

Tal y como lo señala el representante de la República al folio 185 del expediente administrativo aparece una comunicación fechada en Maracaibo el 11 de diciembre de 1981, suscrita por el Jefe del Departamento Región Zulia de la Superintendencia de Protección al Consumidor, dirigida a la recurrente, notificándola de que por Resolución 4.864 de fecha 19 de noviembre de 1981 emanada del ciudadano Ministro de Fomento, le fue impuesta sanción de multa por trescientos cincuenta mil bolívares

(Bs. 350.000,00) y ordena restablecer los puestos de estacionamiento y áreas comunes modificadas de conformidad con los planos registrados con el documento de condominio del Centro Comercial "Costa Verde" en un plazo no mayor de treinta días contados a partir de la fecha de la notificación.

Esta comunicación aparece recibida por Ilidio E. Loureiro Mendoza y firmada en fecha 11-12-81, lo cual no niega de manera expresa la recurrente. Sin embargo, observa la Sala que esa notificación no llena todos los extremos que exige el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ya que, como alega la actora, no contiene el texto íntegro del acto, los recursos que contra él proceden, el término para intentarlos y los órganos o tribunales ante los cuales se pueden interponer, es decir, se trata de una notificación defectuosa que, por mandato del artículo 74 de la misma Ley Orgánica, no puede producir efecto alguno.

Ahora bien, la falta de notificación de un acto administrativo de efectos particulares o la notificación defectuosa del mismo, no afectan la validez intrínseca del acto, sino que su ejecución debe quedar en suspenso hasta que la notificación se cumpla con las formalidades de Ley.

En consecuencia, la falta de notificación o la notificación defectuosa de la Resolución del Ministerio de Fomento Nº 4.864 de fecha 19 de noviembre de 1981, contra la cual se dirige el presente recurso, no puede servir de base para su declaratoria de nulidad, que es lo que en definitiva se persigue con la interposición del presente recurso contencioso-administrativo de anulación.

A la vez, al ser defectuosa la notificación, tampoco comienza a correr el término de caducidad de la acción a que se refiere el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que éste sólo puede comenzar a contarse desde la fecha de la publicación o de la notificación del acto pues, según el artículo 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la notificación defectuosa no produce efecto alguno ni puede ser tomada como punto de partida de un lapso capaz de extinguir la acción tendiente a la anulación del acto en cuestión. Por lo tanto, es impropio el alegato de caducidad que en este sentido formula el representante de la República y así se declara.

CPCA

2-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Víctor D. Ramírez vs. INOS.

Al realizarse la notificación de un acto administrativo, se debe indicar, si fuese el caso, los recursos que proceden contra dicha providencia, así como la expresión de los términos para ejercerlos y los órganos o tribunales ante los cuales deben interponerse.

Por otra parte observa esta Corte, que la Administración no dio cumplimiento al mandato establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que ordena que al realizarse la notificación de un acto administrativo, debe indicarse, si fuere el caso, los recursos que proceden contra dicha providencia, con la expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deben interponerse. Ciertamente, de la notificación de la destitución impugnada que corre al folio 4 del expediente, se omitió tal exigencia de Ley. Al respecto observa esta Corte, que el supuesto legal incumplido tiene por finalidad establecerle al administrado con toda claridad las posibilidades de impugnar el acto administrativo que lo afecta, ya sea en sede administrativa o en sede judicial; ahora bien, la omisión seña-

lada podría afectar la eficacia del acto administrativo cuando por tal inobservación se imposibilite o se debiliten las posibilidades del administrado para atacar la legalidad de tal actuación pero en el caso de autos, es obvio que el recurrente a pesar del incumplimiento de la Administración, en la sede gubernativa ocurrió oportunamente ante la Junta de Avenimiento, asimismo ocurrió oportunamente ante esta jurisdicción donde interpuso sus pretensiones; por lo cual, en el presente caso, el vicio denunciado no genera consecuencia alguna que afecte la eficacia del acto administrativo impugnado, y así expresamente se declara.

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Varios vs. Municipalidad del Distrito Federal.

La notificación de los actos administrativos se requiere para su eficacia pero no para su validez.

En cuanto a la otra denuncia hecha por los apelantes en contra de la sentencia apelada, de que debe ser revocada y, en consecuencia, anularse todo el procedimiento seguido por haberse violado las normas sobre las notificaciones a los interesados en estos procedimientos de inquilinato, la Corte observa:

En verdad que el artículo 14 de la Ley de Regulación de Alquileres determina que la forma ordinaria de notificación de "las decisiones de los organismos encargados de la regulación", es la personal, y que sólo en el caso de que no pudiere realizarse personalmente, es posible notificar mediante la publicación en un periódico local de un resumen de la decisión, y la fijación de otro aviso en el Despacho del funcionario que dictó la decisión y en la morada u oficina del interesado. Por su parte, el artículo 63 del texto reglamentario de la referida Ley y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, aclara que estas formalidades se aplican en "las resoluciones que afecten intereses de las partes", y que para las demás notificaciones se pueden escoger diferentes medios: A) Correo certificado. B) Publicación en un diario de la localidad, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 14 de la Ley de Regulación de Alquileres. C) Fijación de carteles a las puertas de la residencia o local ocupado por la persona que deba ser notificada. D) Entrega por funcionario de la administración. E) Publicación en el Boletín Oficial de la Dirección de Inquilinato. En el caso de autos, la Dirección de Inquilinato notificó a cada uno de los inquilinos mediante un aviso o cartel que se colocó en las puertas de los locales arrendados en fecha 18 de octubre de 1982 (folio 185), y además se colocó otro a las puertas del Despacho de la Dirección de Inquilinato.

Los apelantes sostienen que el reglamentista contradujo el texto de la Ley, la cual no distingue entre los diferentes actos a los efectos de establecer las formalidades de notificación.

Por ello argumentaron las notificaciones efectuadas en formas diferentes a las previstas en el artículo 14 de la Ley de Regulación de Alquileres, sin agotar previamente la notificación personal, son nulas. La Corte estima que la distinción contenida en el Reglamento encuadra dentro de la característica no formalista del procedimiento administrativo, y que el límite en verdad que tenía el reglamentista en materia de notificaciones es la del cumplimiento absoluto de la notificación, pero no que a los efectos de facilitar los actos de trámite o de sustanciación, no pudiera prever soluciones alternas para practicar tales notificaciones. En ese sentido, el artículo 63 del reglamento

resulta cónsono con la orientación y naturaleza de los procedimientos administrativos. En efecto, según los principios que rigen estos procedimientos la notificación de los actos administrativos se requiere para su eficacia pero no para su validez, de modo que si una notificación defectuosa sirvió para poner en conocimiento de un acto determinado a los interesados, se logró el objetivo que persigue el legislador de que se informen los actos administrativos a los interesados. Además, dado el carácter no formalista de aquellos procedimientos, si el defecto o vicio en la eficacia del acto no causó indefensión grave a los interesados, de modo que éstos no hubieran podido ejercer los recursos del caso, no existe tampoco vicio alguno en la validez misma del acto en cuestión. En consecuencia, no puede afirmarse que el reglamentista contradice la Ley en materia de notificaciones de los actos de trámite, y así se declara.

Lo anterior aparece ahora ratificado por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando en su artículo 74 determina que los vicios en las notificaciones no invalidan los actos, sino que los hacen ineficaces, y también al señalar en el ordinal 4º del artículo 19 *eiusdem*, que sólo la ausencia total del procedimiento es motivo de nulidad absoluta de los actos. De modo que si con actuaciones posteriores los interesados tuvieron oportunidad de impugnar administrativa o judicialmente los actos que le fueron notificados defectuosamente, no se justifica el anularlos por tales defectos, sino que si por estar informados de tales actos los interesados ejercen oportunamente los recursos pertinentes, se convalidan los defectos que pueden haberse cometido en la notificación.

Aún más, como en materia de procedimiento administrativo toda decisión final debe ser notificada a los interesados, los errores o defectos en las notificaciones anteriores pueden ser alegados en el procedimiento de revisión correspondiente, administrativo o judicial, y si tales errores son fundamentales para la defensa de las partes, será cuando procede la anulación de todo lo actuado, porque más que la eficacia se afectó la validez del acto definitivo.

C. Discrecionalidad

CSJ-SPA (156)

20-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: INPLOSA vs. República (Ministerio de Fomento).

Alega, por último, la recurrente que en la decisión impugnada hubo "exceso y desproporción de la sanción". Al efecto expresa que la sanción impuesta es excesiva y desproporcionada ya que ella obró racionalmente y conforme a lo que autorizaba el documento de condominio, de modo que su voluntad estuvo siempre ajustada al instrumento base de la comunidad comercial.

Dice la actora que la imposición de una multa por monto de trescientos cincuenta mil bolívares (Bs. 350.000,00) rebasa todo sentido racional y de justicia y quebranta los principios y normas que rigen en materia fiscal violándose el artículo 47 de la Ley de Propiedad Horizontal y los artículos 310 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 37 del Código Penal.

Aduce, además, que la Administración no dio ninguna clase de motivación ni determinó si existían circunstancias agravantes o atenuantes para la imposición de una multa superior al término medio entre los límites establecidos en la Ley de Propiedad Horizontal.

Al respecto la Sala observa:

En nuestra legislación, en la mayoría de los casos en que la Ley contempla una sanción pecuniaria o privativa de la libertad para ser impuesta a un infractor, contraventor o reo, la pena está fijada mediante un límite máximo y un límite mínimo dentro de los cuales debe el Juez o funcionario establecer la sanción aplicable.

Ha querido en tales casos el legislador, dejar a criterio del Juez o funcionario, la aplicación de una sanción que no puede ser inferior a un límite mínimo ni superior a un límite máximo, es decir, le otorga plena discrecionalidad al respecto, de suerte tal que la decisión que haya de tomarse adquiere el carácter de decisión o acto administrativo discrecional.

Esta discrecionalidad no es igual en derecho penal y en derecho administrativo. El Código Penal contempla en el Título V del Libro Primero, las circunstancias que excluyen, atenúan o agravan la responsabilidad penal y que son de oblatoria aplicación por parte de los jueces, según que aparezcan o no demostradas en autos. Estas circunstancias excluyentes, agravantes o atenuantes están contempladas de manera taxativa y la discrecionalidad del juez está sujeta a que alguna de tales circunstancias aparezca probada en el proceso. Aún así, goza todavía de una discrecionalidad, aunque más limitada, para la fijación del monto de la pena pero siempre estará obligado a señalar en su sentencia, cuáles son las circunstancias favorables o desfavorables al reo que consideró demostradas, obligación ésta que se mantiene aún en la hipótesis que, para beneficio del reo, contempla el ordinal 4º del artículo 74 del Código Penal.

En materia administrativa, la discrecionalidad suele ser mucho más amplia. En el caso concreto que nos ocupa, el artículo 47 de la Ley de Propiedad Horizontal contempla la aplicación de multa que oscilará entre diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) y quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00), "...según la gravedad de la falta...", de modo que el funcionario está plenamente facultado para determinar el monto de la multa dentro de esos límites.

D. *Revocación*

CSJ-SPA (154)

14-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: Freddy M. Rojas vs. República (Ministerio de Educación).

La Corte analiza los principios relativos a la potestad revocatoria de la Administración Pública sobre sus actos administrativos, su alcance y límites conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

La materia de la potestad revocatoria de la Administración Pública, su alcance y límites, ha sido objeto de abundante estudio por parte de la doctrina nacional y extranjera y analizada, en múltiples ocasiones, en la jurisprudencia de este Supremo Tribunal. Ambas reconocen, como principio general de extinción de los actos administrativos, que la Administración tiene la posibilidad de privar de efectos a los actos administrativos, bien sea de oficio o a instancia de parte, y señalan, como fundamento de esa potestad, razones de legitimidad cuando el acto adolece de algún vicio o defecto que le impide tener plena validez y eficacia, y razones de oportunidad cuando se trata de actos regulares, ya que es lógico y conveniente que la Administración pueda amoldar su actividad a las transformaciones y mutaciones de la realidad, adoptando en un determinado momento las medidas que estime más apropiadas para el interés público.

Pero este principio general de revocabilidad de aplicación absoluta en relación con los actos administrativos de efectos generales, no tiene el mismo alcance cuando se trata de actos administrativos de efectos individuales, respecto a los cuales sufre limitaciones de bastante importancia.

Una de esas relevantes excepciones atañe, precisamente, al caso de autos.

En efecto, la doctrina administrativa sostiene, unánimemente, que la Administración no puede volver sobre sus pasos y revocar sus propios actos cuando éstos hubieren establecido algún derecho a favor de particulares y ello porque la revocación de los actos administrativos creadores de derechos subjetivos pugnaría con la intangibilidad de las situaciones jurídicas individuales.

La irrevocabilidad de los acuerdos declaratorios de derecho significa —según enseña Royo Villanova— que la Administración, con posterioridad, no puede tomar otro acuerdo que contraría la situación jurídica creada por el primero. Por consiguiente, un acuerdo, aun ilegal, si no ha sido impugnado en tiempo y forma por los particulares o por la misma Administración, queda firme y no sólo no puede ser revocado mediante recurso, sino que tampoco puede serlo por otro acto administrativo realizado de oficio. "El acto en cuestión goza de lo que se ha llamado fuerza jurídica formal y material". (Antonio Royo Villanova: *Elementos de Derecho Administrativo*, Librería Santarín, 1948, pp. 119 a 121).

En el mismo sentido se expresa el administrativista alemán Fritz Fleiner, para quien los principios *quieta non movere* y de la buena fe, tienen validez también para las autoridades administrativas: "Ciertamente —afirma—, constituye una amenaza constante para el particular la posibilidad de que se revoque una disposición que le favorece. Por consiguiente, el legislador tuvo que pensar seriamente en limitar la facultad de revocar una disposición, teniendo en cuenta aquellos casos en que así lo exigía la seguridad jurídica. Así, pues, el legislador ha garantizado sobre todo la inmutabilidad de aquellas disposiciones que originen derechos y deberes". (Fritz Fleiner, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Editorial Labor, Barcelona, p. 161).

Análogos pronunciamientos pueden verse en: Gascón y Marín, *Derecho Administrativo*, Edit. Bermejo, 1947, pp. 42 y 43; Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pp. 858 a 862; y en la doctrina nacional: Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, U.C.V., p. 142.

Sin embargo, a nivel jurisprudencial en Venezuela y en ausencia de legislación que contemplara y resolviera el problema, la doctrina administrativa antes expuesta, que extiende la irrevocabilidad de los actos administrativos de efectos particulares creadores de derechos tanto a los actos regularmente emitidos como a los viciados de ilegalidad en consideración al respeto e intangibilidad de los derechos adquiridos, no había sido admitida de manera uniforme por la jurisprudencia de este Alto Tribunal, el cual, en ocasiones, reconocía la potestad revocatoria de la Administración en cualquier momento siempre que se tratara de actos administrativos nulos, de nulidad absoluta. (Vid. en este último sentido, Sentencia del 11-12-74, con voto salvado del Dr. Martín Pérez Guevara. A favor de la tesis expuesta, Sentencias 4-8-49; 24-11-53 y 18-3-69 y, más reciente, 4-3-1982).

No obstante, como se advierte en la sentencia de esta Sala de fecha 26-7-84 (Despacho Los Teques) la jurisprudencia de la Corte que distinguía los actos administrativos nulos, de nulidad absoluta, frente a la común anulabilidad que surge de la ilegalidad de tales actos, no estableció una enumeración limitativa de supuestos en los cuales procedía la declaración de nulidad absoluta o radical de un acto administrativo. Con prudencia y cautela recomendables, especialmente cuando se trata de consagrar principios y crear doctrina en materias con escasa legislación general como era el derecho administrativo, la Corte asumió la posición de determinar caso por

caso si procedía o no declarar la nulidad absoluta o radical, de acuerdo a la gravedad y trascendencia de la irregularidad que afectara el acto administrativo examinado: En este sentido se utilizaron varios de los criterios elaborados por la doctrina del derecho administrativo para identificar los supuestos de ilegalidad merecedores de la calificación de nulidad absoluta, como son la violación directa de la Constitución, la falta de elementos esenciales del acto, infracción grosera de la Ley, la incompetencia manifiesta del funcionario, la transgresión de normas legales establecedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otros criterios de semejante naturaleza. En otras palabras —según el mismo fallo del 26-7-84— “se buscó establecer una proporción entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectaban al acto administrativo”.

La Sala, luego de un examen interpretativo y concatenado de las normas pertinentes, estima que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que entró a regir el 1º de enero de 1982, por una parte, recoge los principios doctrinarios anteriormente expuestos y, por la otra, permite poner fin a las dubitaciones observadas en la jurisprudencia nacional en la materia que se examina. En efecto:

1) reconoce, como principio general, la potestad de autotutela de la Administración Pública, según la cual los órganos que la integran pueden revocar los actos que hayan producido con anterioridad (artículo 82);

2) precisa que esa revocatoria, de oficio o a solicitud de parte, procede en cualquier tiempo cuando sus actos se encuentren afectados de nulidad absoluta (artículo 83);

3) señala en forma clara, categórica y taxativa cuáles son los vicios que afectan de nulidad absoluta al acto administrativo (artículo 19);

4) determina que, fuera de esos indicados vicios específicos de nulidad absoluta, todas las otras irregularidades que presente el acto administrativo sólo lo afectan de nulidad relativa (anulabilidad) (artículo 20);

5) establece que esos actos viciados de nulidad relativa pueden también ser revocados en cualquier momento por la Administración (artículo 82);

6) exceptúa de esa posibilidad de revocatoria los actos administrativos afectados de nulidad relativa que hayan originado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular (artículo 82) y

7) aclara que el acto administrativo, que tenga un vicio de nulidad relativa, es decir, que sea anulable, si crea derechos a favor de los particulares y ha quedado firme (por haber vencido los lapsos para impugnarlo en vía administrativa o en vía jurisdiccional), es un acto irrevocable por la Administración y si esa revocación se produce, el acto revocatorio está viciado de nulidad absoluta. (Artículos 11, 19 ordinal 2º, y 82).

Todo ello se infiere de la interpretación concatenada de los artículos 81, 82, 83, 19 y 20 del texto orgánico en referencia, que son del siguiente tenor:

“Artículo 81. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan”.

“Artículo 82. Los actos administrativos que no originan derechos, subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico”.

“Artículo 83. La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”.

“Artículo 19. Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;

2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley;
3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución; y
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido”.

“Artículo 20. Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables”.

“Artículo 11. Los criterios establecidos por los distintos organismos de la Administración Pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes”.

“Artículo 13. Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general”.

A la luz de esta normativa y de los principios y criterios que de ella derivan, pasa la Sala a examinar el caso concreto planteado en autos y, al efecto, observa:

III

Mediante Resolución Nº 186 del 13 de julio de 1983, “por disposición del ciudadano Presidente de la República y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales «Ezequiel Zamora», el Ministro de Educación resolvió «designar al ciudadano Freddy Martín Rojas Pérez, cédula de identidad Nº 3.717.106, Vice-Rector de Planificación y Desarrollo Social de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora”, a partir de la presente fecha”».

Consta en el expediente que tal designación se produjo por haber quedado vacante el cargo de Vicerrector de Planificación y Desarrollo Social, por renuncia de su titular, Profesor Rafael E. Solórzano, quien había sido designado por el Ministro de Educación el 9 de julio de 1981 para cumplir un período de cuatro años; habiendo sido propuesto el mencionado profesor Freddy Martín Rojas Pérez para su designación como Vicerrector de Planificación encabezando una terna en la cual fue aprobado su nombre por el Consejo Superior de la Unellez (Acta de fecha 28 de junio de 1983).

De allí que, la designación efectuada por el Ministro de Educación el 13 de julio de 1983 constituye un acto administrativo de efectos particulares que creó, en la persona del designado, Profesor Freddy Martín Rojas Pérez, el derecho subjetivo a permanecer en el cargo de Vicerrector de Planificación y Desarrollo Social de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” hasta el vencimiento del período de las autoridades rectorales y, en tal virtud, *dicho acto administrativo, no podía ser revocado (art. 82) por la autoridad administrativa que lo dictó (Ministro de Educación), salvo que la designación adoleciera de algún vicio que lo afectara de nulidad absoluta (Art. 83 L.O.P.A.)*.

La resolución impugnada (Nº 362) parece reconocerlo así al haber fundamentado la revocatoria en “lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. Sin embargo, en ninguno de los considerados que motivan la decisión de revocatoria del nombramiento se alude a alguno de los vicios taxativamente contemplados en el artículo 19 de dicha ley orgánica como únicos supuestos de procedencia de la nulidad absoluta de un acto administrativo (que la nulidad absoluta está expresamente determinada en una norma constitucional o legal; que el acto administrativo viole la cosa juzgada administrativa; que el objeto

del acto sea de imposible o de ilegal ejecución; o que hubiere sido dictado por autoridad manifiestamente incompetente o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido).

Como se observa del texto de la Resolución N° 362, textualmente copiada supra, la potestad revocatoria en el presente caso la deduce la Ministro de Educación del artículo 75 del Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", que lo faculta para "resolver los casos dudosos o no previstos" en el cual considera hallarse comprendido el artículo 15 del mismo Reglamento al no establecer qué debe entenderse, por "universitario de experiencia". Se trata entonces, como fácilmente puede apreciarse, no de que el acto de designación del recurrente efectuado por el Ministro de Educación en julio de 1983 estuviese afectado de un vicio de nulidad absoluta, sino de que la Ministro de Educación, en julio de 1984, interpreta de manera diferente a como lo hizo en julio de 1983 lo que debe entenderse por "universitario de experiencia", derivando de esa interpretación que el profesor designado en 1983 no reúne los requisitos contemplados, según el nuevo criterio adoptado, para ejercer el cargo de Vicerrector de Planificación y Desarrollo Social.

Por otra parte, también con bastante claridad se observa que la Resolución N° 362, al interpretar para resolver una duda en un caso concreto el alcance o significado del artículo 15 del Reglamento de la Unelvez que dispone como requisito para ejercer el cargo de Rector "ser universitario de experiencia", que éste es "aquél que ha ejercido funciones docentes o de investigación en alguna *Universidad Nacional ininterrumpidamente por un lapso no inferior a cinco años*", ha introducido, por la vía de una resolución de carácter particular, elementos nuevos o condiciones diferentes a las establecidas en el artículo 15 reglamentario que dice interpretar, con lo cual ha modificado dicho acto normativo contrariando de esta manera lo previsto en el artículo 11 y consecuentemente lo pautado en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

E igualmente se observa, que la Resolución N° 362 no determinó que el nuevo criterio de interpretación del artículo 15 del Reglamento sería aplicable en lo adelante, es decir, para las futuras designaciones de autoridades rectorales de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", sino que aplicó el nuevo criterio a una situación jurídica anterior, que había creado derechos a favor del designado a quien se refiere y que había quedado firme, por haber caducado todos los lapsos para impugnar el nombramiento, en caso de que éste hubiese tenido alguna irregularidad.

Al proceder de la manera expuesta, el Despacho de Educación ha infringido la normativa legal denunciada por el recurrente y examinada en este fallo.

En efecto:

1. El artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por haber revocado un acto administrativo que había originado el derecho subjetivo y el interés legítimo, personal y directo para el Profesor Freddy Martín Pérez de ejercer el cargo de Vicerrector de Planificación y Desarrollo Social de la Universidad de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", para el que había sido designado por el Ministro de Educación, mediante Resolución N° 186, de fecha 13 de julio de 1983, previo el cumplimiento de los requisitos reglamentarios que para esa fecha se exigían, y habiendo sido escogido en esa ocasión por el titular de Educación, de una terna que encabezaba presentada por el Consejo Superior de la UNELLEZ.

2. El artículo 11 *ejusdem*, por haber aplicado un nuevo criterio de interpretación a una situación jurídica anterior que había quedado definitivamente firme; y

3. El artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por haber modificado un acto de efectos generales a través de una decisión de carácter particular.

Estas violaciones legales afectan de nulidad el acto administrativo de revocatoria del nombramiento del ciudadano profesor Freddy Martín Rojas Pérez, contenido en la Resolución Nº 362 dictada por el Ministro de Educación el 17 de julio de 1984, por lo cual resulta innecesario para la Sala entrar a considerar las denuncias del recurrente respecto a la infracción de otras disposiciones constitucionales y legales.

V. JURISDICCION CONSTITUCIONAL

CSJ-SPA (136)

7-5-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: El Placer, C. A. vs. Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua.

La Corte Plena es la competente para conocer de los asuntos de ilegalidad e inconstitucionalidad que se intenten conjuntamente contra actos municipales de efectos generales y efectos particulares.

Además de la impugnación del referido acto, que el recurrente calificó como de efectos particulares, impugnó también éste, en su escrito de nulidad, tachándolos de inconstitucionales, los artículos 1º, 14 y 24 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en el Distrito Ricaurte, publicada en la *Gaceta Municipal* del mismo Distrito (Nº 2, año XXX, La Victoria, enero 1980).

Semejante impugnación conjunta, por inconstitucionalidad e ilegalidad de actos de efectos particulares y generales provoca, a juicio de la Sala, la aplicación automática de las disposiciones contenidas en los artículos 181, 42 (ordinal 3º) y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

En cuanto al 181 dispone su parágrafo segundo que, cuando la acción intentada contra actos administrativos de efectos generales o particulares se fundamentare en razones de inconstitucionalidad, la competencia para conocer de la impugnación corresponde a la Corte Suprema de Justicia y, en acatamiento de lo dispuesto por el artículo 42, ordinal 3º, concordado con el 43 *ejusdem*, esa competencia ha de asumirla la Corte en Sala Plena. Así se declara.

Arbitro absoluto de su propia competencia en cada una de sus Salas, y cuestión de orden público aquélla, en virtud de lo cual el examen de la misma puede verificarse en cualquier estado y grado del proceso —como tradicionalmente lo tiene establecido la Corte, y en esta oportunidad se reitera—, esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley se declara incompetente para conocer del presente asunto de ilegalidad e inconstitucionalidad intentado conjuntamente contra actos municipales de efectos particulares y generales y ordena, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 (párrafo segundo) de su Ley Orgánica, la remisión, con oficio, de los autos, en el estado en que se encuentran, a la Corte en Pleno, a los fines consiguientes.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*A. *Corte Suprema de Justicia: Competencia***CSJ-SPA****9-5-85**

Magistrado Ponente: José Gabriel Sarmiento Núñez

CASO: Metro de Caracas vs. Corporación Caracas, S. A.

Tramitado legalmente el recurso, constituida la correspondiente Sala Accidental y designado Ponente el Conjuez que como tal suscribe, pasa la Sala a decidir, y al respecto observa:

El ordinal 19 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia incluye, entre la competencia del más alto Tribunal de la República, la de “conocer en apelación de los juicios de expropiación”. Del mismo modo, el artículo 19 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social dispone que, de “las apelaciones y recursos” contra las decisiones que en los juicios de expropiación por causa de utilidad pública dicten los jueces de primera instancia, “conocerá en segunda instancia la Corte Suprema de Justicia”. Esta competencia corresponde concretamente a la Sala Político-Administrativa por mandato del artículo 43 de la Ley que rige al Supremo Tribunal.

Ahora bien, en sentencia dictada el 27 de enero de 1971, esta Sala precisó el alcance de esa competencia en cuanto a las incidencias extrañas a la materia de expropiación y, en ese sentido, decidió: “Ha sido criterio reiterado de esta Sala que su competencia en materia de expropiación se contrae a conocer en alzada de todo lo relativo e inherente al procedimiento expropiatorio especial. Por tanto, el conocimiento de todas aquellas otras incidencias que ocurran o puedan ocurrir en ese procedimiento especial, y que nada tengan que ver con la expropiación, corresponde a los Tribunales ordinarios. En el caso de autos, la recusación formulada contra el Juez titular del Tribunal de la causa es una incidencia ajena al procedimiento especial expropiatorio y, de consiguiente, su conocimiento y decisión corresponde a los Tribunales ordinarios competentes, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, y así se declara”.

CSJ-SPA (129)**7-5-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: Manuel Baradat vs. CVG.

Hasta la entrada en vigencia de la Ley que actualmente organiza y rige las funciones de este Alto Tribunal, sólo era competente para conocer de las demandas contra la República misma, pero esa competencia le fue extendida a demandas ordinarias contra otros entes de derecho público, como son los institutos autónomos y las empresas en las cuales el Estado tenga decisiva participación, tal como se previene en el artículo 42, ordinales 15 y 16 de su Ley Orgánica, con la limitación —por lo que hace a cuantía— de que la acción exceda de cinco millones de bolívares y salvo, desde luego, que el conocimiento del asunto no esté atribuido a otra autoridad.

Ahora bien, el demandado en el caso de autos es un instituto autónomo, esto es, una persona jurídica de derecho público con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional y, por tanto, en principio las acciones judiciales en su contra deben ventilarse ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (según la cuantía), a menos que la incoada corresponda a otra autoridad. Y examinado el caso de autos, aparece que se trata de una acción reivindicatoria, en virtud de la cual el demandante pretende que se le declare legítimo propietario de un terreno y que le sea reintegrado por el instituto accionado, demanda estimada en quince millones de bolívares; y, por cuanto la acción reivindicatoria —que consagra el artículo 548 del Código Civil, es la ejercida en el caso— no se encuentra atribuida especialmente a determinado órgano jurisdiccional y considerando la estimación (más de cinco millones de bolívares) su conocimiento corresponde a la Corte Suprema de Justicia a tenor del citado ordinal 15 del artículo 42 de su Ley Orgánica, y aun de entender que no es una demanda por cobro de dinero, de todas maneras es de su competencia a tenor del ordinal 16 del mismo artículo 42 y, dentro de la Corte, a esta Sala Político-Administrativa por mandato del artículo 43 *ejusdem*, en razón de todo lo cual asume el conocimiento del asunto.

CSJ-SPA (140)

14-5-85

Presidente Ponente: René De Sola

CASO: Alfredo Landas vs. República (Contraloría General de las Fuerzas Armadas).

La Corte, al conocer los recursos de nulidad, tiene plena facultad para fundamentar su decisión según el caso, en cuestiones de hecho sobre las cuales los interesados están facultados para promover y evacuar las pruebas que consideren procedentes.

Por tanto, la Sala se limita hoy exclusivamente a rechazar la afirmación del Ministerio de la Defensa en el sentido de que, de acuerdo con la Ley, estaría la Corte impedida de conocer sobre hechos, debiendo limitar siempre sus pronunciamientos a cuestiones de estricto derecho.

Contrariamente a dicho alegato, se advierte que cuando esta Sala conoce de recursos de nulidad, tiene plena facultad para fundamentar su decisión —según el caso— en cuestiones de hecho, sobre las cuales los interesados están facultados para promover y evacuar todas las pruebas que consideren pertinentes.

En consecuencia y solamente porque, como antes se ha dicho, no le es dable establecer en este estado del proceso la procedencia de la solicitud del recurrente, se reserva expresamente para el momento de dictar la decisión definitiva requerir de nuevo del Ministerio de la Defensa los elementos documentales que éste hasta ahora se ha abstenido de enviar, si entonces llegare a considerar que su conocimiento sería necesario para la debida dilucidación y solución del caso *sub judice*.

2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación*A. *Objeto*

CSJ-SPA (125)

7-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: A. Marín De Ruiz vs. República (Consejo de la Judicatura).

El recurso contencioso-administrativo de anulación no procede contra actos administrativos que se dicten en mera ejecución de una sentencia de un tribunal contencioso-administrativo.

Aspira la recurrente a que esta Corte declare la nulidad del acto emanado del Consejo de la Judicatura en virtud del cual se acordó, de oficio, su jubilación, esto es, fue jubilada sin haberlo ella pedido y, al efecto, admite que ese organismo obró de acuerdo a lo que la propia Corte determinó en el auto dictado el 18 de julio de 1983, y para exigir la nulidad hubo de sostener —como aparece de la transcripción textual que se hizo al comienzo— que ese pronunciamiento de la Corte lo dio “sin tener facultad para ello”, consecuencia de la sentencia dictada el 12 de mayo de 1983. En ésta, luego de declararse con lugar el recurso y, por ende, la reincorporación de la recurrente “a la carrera judicial y al pago de los salarios no percibidos”, se procedió a fijar los términos de la ejecución, y se lo hizo así:

“Conforme a las reglas interpretativas establecidas por el artículo 4º del Código Civil, en virtud de las cuales cobra la analogía todo su relieve como fuente de derecho (Sentencia SPA de 2-11-82), y en virtud de lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual considera la Corte que resulta aplicable al caso de autos, por tratarse de un supuesto semejante al de ejecución de un fallo judicial por el ente administrativo autor del acto recurrido, se fija un término de treinta días continuos contados a partir de la fecha de publicación de esta sentencia para que el Consejo de la Judicatura proponga a la Sala «la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia», las cuales conforme al mismo texto legal serán notificados al interesado para que manifieste su aprobación o rechazo. En este último caso fijará la Sala otro plazo para que el Consejo presente nueva proposición al respecto. Si ésta tampoco fuere aprobada por el recurrente o en ningún momento el Consejo de la Judicatura presentare alguna, en uso de sus plenos poderes este Supremo Tribunal hará cumplir lo ordenado en el presente fallo, con arreglo a los procedimientos pertinentes”.

Y, precisamente, en cumplimiento a lo antes expuesto, el Consejo de la Judicatura hizo la solicitud a que se refiere el oficio 3.116 del 25 de mayo de 1983, lo cual determinó que se dictara el auto de fecha 18 de julio de 1983.

En consecuencia, la decisión del presente recurso de nulidad depende del alcance que se pueda atribuir al pronunciamiento de la propia Corte —que se acaba de insertar— que la recurrente impugna, pues de su suerte depende, sin duda, la suerte misma del recurso; y, al respecto, se observa:

No hay duda, y así lo tiene decidido la Corte, que los actos emanados del Consejo de la Judicatura, mediante los cuales no se religen a los jueces, son actos recurribles, por la vía del contencioso-administrativo, ante la Corte, específicamente ante esta Sala Político-Administrativa por tratarse de un organismo de alto nivel a los que se refiere el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, una cosa son los actos del Consejo que, en puridad, pueden calificarse de administrativos y, por ende, posibles de esa acción de nulidad, y otra, muy distinta, aquellos que dictare en ejercicio y cumplimiento a algún fallo o sentencia de la propia Corte y, precisamente, en ejecución de tal fallo o sentencia judicial pronunciada por este máximo órgano jurisdiccional de la República.

Y, justamente, esto último es lo que ocurre en el caso de autos; en efecto: tal como lo reconoce y admite la recurrente —y por eso la Sala ha creído conveniente hacer la transcripción textual y total del contenido del libelo y de las partes pertinentes del fallo— esta Sala, en la sentencia del 12 de mayo de 1983, declaró con lugar la nulidad que interpuso contra el acto del Consejo por el cual se la eliminó del beneficio de la Carrera Judicial y ordenó su reincorporación, además del pago de los salarios no percibidos; empero, el Consejo de la Judicatura (oficio Nº 03116 de 25 de mayo de 1983) solicitó de la Sala se le orientara “en la forma como debe ejecutar el mencionado fallo”, y entonces la Sala, en el auto del 18 de julio de 1983, en vista a ese oficio, estableció lo siguiente:

“La presente decisión se produce, justamente, en ejecución de la sentencia de 12 de mayo de 1983 y dentro del procedimiento, mandado a aplicar, por analogía, en el referido fallo cuyos efectos, en virtud de la cosa juzgada, quedan incólumes, como lo afirma la recurrente. Sentencia definitivamente firme y respecto de la cual no caben aclaratorias, las cuales tampoco han sido requeridas por el Consejo de la Judicatura, como lo ha interpretado la recurrente. Organismo que se limitó a solicitar de esta Sala orientación respecto de la forma cómo debe ejecutar la mencionada decisión. No se trata, pues, como también alega la actora, de un pedimento extemporáneo, sino más bien pertinente, y formulado dentro del lapso de treinta días continuos fijados por la Sala. Así se declara. Pasa, por tanto, la Corte a decidir sobre el mismo.

“Como bien alega la recurrente, el pronunciamiento contenido en el referido fallo de 12-5-83 versa sobre la nulidad, declarada, del acto del Consejo por el cual fue ella removida de la carrera judicial; pero, justamente por esa independencia, alegada por la recurrente, entre, por una parte, el acto de destitución posteriormente anulado por la Corte y, por la otra, el de jubilación, resulta incongruente el argumento que la impugnante esgrime, de que esa declaratoria de nulidad arrastra consigo la de la jubilación acordada. Así se declara igualmente.

“No escapa al Alto Tribunal que —todavía limitado como se encuentra el Juez de lo Contencioso a lo alegado y probado en autos (art. 12 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en virtud de lo dispuesto por los artículos 81 y 83 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), no obstante sus evidentes poderes inquisitorios obviamente superiores a aquellos de que disponen los jueces de la jurisdicción ordinaria, no podía esta Sala sino decidir con arreglo a lo que constaba de autos, gracias a las múltiples alegaciones tanto de la recurrente como del Consejo autor del acto recurrido, pese a las cuales, y a las pruebas aportadas, no existe rastro en el expediente de que la recurrente hubiera sido objeto de jubilación por parte de dicho Organismo. Empero, si bien correspondía a éste informar a la Sala —para su mejor conocimiento— de todas las particularidades del caso, debió, asimismo, la actora —como juez cuya prístina conducta ha de constituir, en los términos de ley, la base de su derecho preferente a ser reelegida— enterar al Máximo Tribunal, incluso en su libelo de demanda, de la situación en que se encontraba, máxime si la jubilación no fue por ella solicitada. Más, tampoco escapa a la Corte que —incluso por esa misma independencia entre una y otra actuación— quizá consideraran las partes que suministrar a este Tribunal tal información no era relevante como alegato a los fines de la declaratoria de nulidad del acto impugnado.

“Sea lo que fuere, corresponde ahora a la Corte, dentro del procedimiento de ejecución de sentencia previamente acogido por ella, decidir sobre los pedidos formulados con arreglo a las siguientes circunstancias: firme y vigente el acto de reincorporación de la Dra. Ana Elia Marín de Ruiz a la carrera judicial por mandato de este Supremo Tribunal, es lo cierto que se encuentra ella en situación de jubilación, y el Consejo de la Judicatura, por su parte, pide a esta Corte orientación acerca de la manera de ejecutar el fallo, significando la actora que dicha ejecución sólo es procedente con su reincorporación a la carrera judicial.

“Solicitada o de oficio, cumplidos o no los requisitos de edad y de permanencia en la carrera —en cuya ausencia procede la jubilación por gracia— es lo cierto que ésta fue concedida por Resolución del Consejo de la Judicatura N° 240 de 22-7-80 —en ejecución de la Resolución general del mismo Cuerpo en esa materia, N° 117 de fecha 20 de diciembre de 1974, que regula el beneficio de la jubilación para los funcionarios judiciales— y, además, el acto fue consentido por la beneficiaria de la misma, pese a todas las reservas que al respecto formuló y ahora formula. Se encontraba pues ella fuera de la carrera judicial —por efecto de esa jubilación consentida— para el momento en que el mandato de reincorporación emanado de esta Corte se produjo mediante decisión de 12-5-83.

“Estima por tanto este Supremo Tribunal —en uso de las facultades que conforme al artículo 81 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal le corresponden en materia de ejecución de fallos por la Administración recurrida, procedimiento que decidió aplicar en su tantas veces mencionado fallo de 12-5-83— que puede el Consejo de la Judicatura cumplir adecuadamente la referida decisión por dos vías alternativas: o reincorporando a la actora Ana Elia Marín de Ruiz en forma activa a la carrera judicial en los términos de dicha decisión; o en su lugar, manteniéndola dentro de las clases pasivas de la misma, gozando de los beneficios de la jubilación, por ella aceptada, que le fuera acordada en atención a su permanencia dentro de esa carrera; sin perjuicio —en este último caso— de que dicha reincorporación se produzca en el futuro si lo considerare conveniente, deseable y oportuno el Consejo de la Judicatura y, al mismo tiempo, la solicitante, reuniendo las condiciones de ley para ese momento, conviniere en ello. Así se declara igualmente. Se interrumpirían, entonces, claro está, en este caso, los beneficios de la jubilación para la actora, con el derecho a readquirirlos, mejorados incluso, cuando cesare en el cumplimiento del mismo: «cuando el titular de una jubilación o una pensión acepte un cargo remunerado... pierde automáticamente el derecho de que venía disfrutando»... Para readquirirlo el funcionario «deberá necesariamente salir de los cuadros de la Administración Pública... Es de advertir, sin embargo, que el derecho a la pensión o jubilación renace cuando el titular cesa en el ejercicio del nuevo cargo, por lo que no puede decirse con propiedad que la aceptación produzca la extinción del derecho, sino tan sólo la suspensión del mismo». (Doctrina de la Procuraduría General de la República correspondiente al año de 1963, págs. 176 a 177). Lo que a juicio de esta Corte —y conforme a la misma Doctrina (1966, págs. 209 y ss.)— pone en evidencia no sólo la incompatibilidad entre jubilación y desempeño de un cargo, sino también entre, por una parte, la reincorporación al mismo por efecto de una jubilación acordada por la Administración y luego suspendida —con la anuencia del funcionario— para su nuevo acceso a los cuadros de la Administración activa y, por la otra, la que procede en atención a un mandato judicial emanado del juez de lo contencioso administrativo como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto que ilegítimamente tuvo por efecto la desincorporación del funcionario de la carrera respectiva, cuestión deslindada en el

presente pronunciamiento y que sirvió de base a la adopción del mismo. Remítase, con oficio, copia de la presente decisión al Consejo de la Judicatura, y archívese el respectivo expediente”.

La interesada, en atención al pronunciamiento de la Sala, en fecha 30 de julio de 1983 se dirigió al Consejo para manifestar su deseo de ser reincorporada al Poder Judicial, pero ese organismo (oficio Nº 05169 del 11-8-83) le comunicó que había ACORDADO “mantenerla dentro de las clases pasivas de la Carrera Judicial, gozando de los beneficios de la jubilación”, y en el oficio Nº 05744, del 6-9-1983, le comunicó que no era un acto administrativo, sino la ejecución de la sentencia de la Corte.

Ahora bien, en esta oportunidad la Corte considera ajustado el señalamiento que hizo el Consejo en el oficio Nº 05744, pues efectivamente se trató de un pronunciamiento de ese cuerpo en ejecución o cumplimiento del auto dictado el 18 de julio de 1983. Por tanto, no fue —en el caso— un acto administrativo autónomo, accionable de nulidad, sino de un pronunciamiento dado en cumplimiento de lo que la Sala indicó en sentencia del 12 de mayo de 1983 y auto del 18 de julio de 1983, respecto de los cuales ninguna aclaratoria o ampliación fue solicitada. La recurrente invoca la carencia de facultad de la Sala para haber permitido, como hizo, esa alternativa, y aquí está el quid del asunto: Si el Consejo se limitó a obrar y actuar dentro de los límites de la determinación de la Sala y optó por mantener a la recurrente en la clase pasiva (jubilada), no dictó un acto recurrible, porque permitir el recurso sería tanto como ir contra la decisión de la Sala, y es sabido que los fallos y pronunciamientos del Supremo Tribunal no son recurribles (artículo 1º de su Ley Orgánica); bien es verdad que, formalmente, se ataca, en el caso, un acto del Consejo, pero para poder examinar su bondad o no, habría que revisar la decisión de la Sala, algo improcedente de plano.

En todo caso, el problema suscitado por la recurrente no puede ser de una nulidad ejercitable por vía principal, sino de un planteamiento dentro del propio asunto decidido por la Sala en su oportunidad, porque se trata, simple, lisa y llanamente, de ejecutar o cumplir la sentencia; por manera que si el Consejo habría alterado, incumplido o tergiversado los términos del fallo de la Corte, el problema no es ni puede ser de una demanda autónoma de nulidad, sino de mera ejecución de sentencia. De aceptarse la viabilidad del presente recurso, significaría que, de cada cuestión, podrían surgir nuevos procesos o juicios con toda su secuela de trámites o incidentes, haciéndose interminables los litigios y dando ocasión a pleitos y controversias innecesarias y contrarias al principio de economía procesal y a la necesidad de evitar la multiplicidad de pleitos y causas procesales.

En el caso, la recurrente aun cuando nada adujo sobre la sentencia, no estuvo conforme ni con el auto de la Sala dictado el 18 de julio de 1983 ni con la determinación del Consejo en cumplimiento de ese auto, y si en ello hubo —hipótesis— alguna tergiversación, mixtificación o torcedura en la recta inteligencia, alcance, aplicación y efectos del fallo, el problema es de ejecución y a suscitarse dentro del mismo asunto, pero no puede dar lugar a una nueva acción de nulidad, puesto que en realidad no hubo acto administrativo nuevo o novedoso del Consejo, sino —tal como rectamente lo indicó— cumplimiento o ejecución del fallo, por manera que si lo hizo mal o fuera de orden, el proceder de la interesada es y era hacer el planteamiento dentro del juicio, pero no intentar una demanda autónoma y separada dirigida a un acto que, sin duda, no tiene la autonomía e independencia que permite demandar su nulidad, sino que se dio o dictó como cumplimiento o ejecución al mandato de un fallo de la Corte: bien o mal cumplido —esto poco importa para el caso— no fue, pues, un mero acto puro, un acto administrativo que, en sí, pueda ser objeto de nulidad, sino, a lo sumo, una cuestión a ser planteada dentro de la propia causa judicial a propósito de la cual se dictó. Menos puede aceptarse que, indirectamente, pueda llegarse a admitir la nuli-

dad de un pronunciamiento de la Corte, pedida por vía principal, como se ha pretendido en el caso.

En fin, no se está en presencia de un acto administrativo en sentido estricto que emanó del Consejo de la Judicatura, sino de cumplir una sentencia de la Corte y su posterior auto dando directrices al respecto, en cuya virtud cualquier reclamación que se pretenda hacer contra ese pronunciamiento no puede servir para incoar, como se hizo, una acción autónoma de nulidad, porque el acto impugnado carece de la independencia y autonomía que debe caracterizarlo para ser pasible del recurso o acción de nulidad que consagra la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como demanda principal; y, por eso, dictado —como fue— para acatar el fallo de la Corte, no cabe la nulidad pedida, lo cual hace innecesario e inútil analizar y examinar las razones en que se apoya la recurrente para pretender invalidar la determinación del Consejo de la Judicatura en virtud de la cual se la mantuvo en el *status* de jubilada del Poder Judicial (clase pasiva de la carrera judicial).

B. Admisibilidad

a. Presentación de documentos

CSJ-SPA

27-6-85

Presidente Ponente: René De Sola

CASO: Héctor Valverde vs. República (Cámara de Diputados, Congreso Nacional).

Para los fines de la admisibilidad de la demanda, la Corte observa:

La naturaleza del recurso y su motivación determinan que la Sala asuma directamente su conocimiento a los efectos de determinar su admisibilidad.

El ordinal 5º del artículo 84 de la Ley que rige este alto Tribunal dispone: “No se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte, cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible”.

El recurrente ha presentado sólo copias fotostáticas de los documentos en que dice fundamentar su solicitud, las cuales por carecer de los elementos que certifiquen su autenticidad, no constituyen instrumentos idóneos para poder verificar la admisibilidad del recurso. En fuerza de lo expuesto, se declara inadmisibile el presente recurso.

b. Agotamiento de la vía administrativa

CPCA

9-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Francisco Javier Ortega vs. Municipalidad del Distrito Federal.

Por otro lado, observa la Corte, que el recurrente fundamentó su recurso en la incompetencia del funcionario que dictó el acto de remoción y en la violación de normas de la carrera administrativa municipal y, por ello, para impugnar el acto que dice le lesiona podía acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que ni siquiera la respectiva Ordenanza de Carrera Administrativa le impone el requi-

sito de gestionar previamente la gestión conciliatoria, como se desprende de los artículos 19 al 21 y 71 de dicha Ordenanza.

En consecuencia, estima la Corte que en virtud de que el acto recurrido se fundamentó en funciones excluyentes, previstas en la Ley Orgánica del Distrito Federal, en concreto en el artículo 25 de dicha Ley, en cuyo ejercicio el Prefecto actuó de manera exclusiva y propia, y no como subalterno del Gobernador del Distrito Federal, el acto objeto del presente recurso de anulación agotaba la vía administrativa, sin necesidad de intentar previamente el recurso jerárquico por ante el señalado Gobernador. En consecuencia, el recurso de anulación se ajusta al requisito de admisibilidad señalado en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así se declara.

c. *Auto de admisión: Apelación*

- CPCA

28-5-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Juan E. Rivas vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní. Estado Bolívar.

Problemática de la apelación contra el auto de admisión de los recursos de nulidad

El recurrente apeló del auto en virtud del cual el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, Contencioso-Administrativo de la Región Sur-Oriental admitiera el recurso de nulidad interpuesto contra el acto imputado al Concejo Municipal del Distrito Caroní del Estado Bolívar y, ante la negativa del Juez *a quo* de oír la apelación, presentó el recurso de hecho objeto de este fallo. En consecuencia, el punto que corresponde dilucidar es el de la admisibilidad de la apelación contra el auto de admisión en el sistema contencioso-administrativo de anulación, respecto al cual existen posiciones doctrinarias y jurisprudenciales contrapuestas, las cuales se pasan a exponer de inmediato.

Criterio favorable a la apelación contra el auto de admisión

El criterio favorable a la procedencia de la apelación contra el auto de admisión ha sido efectivamente mantenido por el procesalista Leopoldo Márquez Añez en una conferencia recogida bajo el título de "Aspectos procedimentales en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (publicada en el *Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, pp. 216 y 217), criterio éste seguido posteriormente por el administrativista Allan Randolph Brewer-Carías en su estudio "Aspectos procesales de la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en los recursos contencioso-administrativos de anulación" (en *Contencioso-Administrativo en Venezuela*. Colección Estudios Jurídicos, Nº 10, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 142 y 143). Igualmente ha sido manifestada opinión favorable sobre el punto por el Magistrado y Profesor Universitario Román Duque Corredor, en el voto salvado que anexara a la sentencia de esta Corte de fecha 1º de julio de 1982 que declarara sin lugar un recurso de hecho cuyo objeto era obtener la declaratoria de procedencia de la apelación contra un auto de admisión dictado por el Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Norte. La opinión expresada en el voto salvado antes aludida es no sólo la

más actualizada sino la que recoge toda la problemática que gira en torno a la materia, por lo cual se pasan a exponer sus lineamientos principales.

1. El Código de Procedimiento Civil es, en virtud de la disposición del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, norma supletoria en los procedimientos contencioso-administrativos, por lo cual sus disposiciones son aplicables en ausencia de norma expresa en todo aquello en que no se contradiga con el sistema general de la mencionada Ley Orgánica.

2. Por cuanto de conformidad con el Código de Procedimiento Civil todas las sentencias definitivas son apelables y las interlocutorias sólo cuando produzcan gravamen irreparable, según lo dispone el artículo 175 *ejusdem* es necesario determinar la naturaleza del auto de admisión del recurso. Esta naturaleza posee, a juicio de la tesis que se indica, el carácter de una sentencia definitiva por cuanto tiene importantes efectos, ya que ordena el inicio de un juicio con todas sus secuelas y pone fin a la fase de admisión.

3. La Ley orgánica de la Corte Suprema de Justicia contiene una laguna al no señalar si el auto de admisión es apelable o no, por lo cual ha debido utilizarse la técnica de la aplicación analógica del Código de Procedimiento Civil.

4. Cuando se ha dictado un fallo sobre la admisibilidad de un recurso de nulidad se produce cosa juzgada formal de acuerdo a lo que prescribe el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil, salvo por lo que respecta al examen posterior de las nulidades procesales de orden público, lo cual está expresamente permitido de conformidad con los artículos 229, 230, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil.

5. No pueden admitirse excepciones al recurso de los interesados que comparezcan atendiendo al cartel que se libraré al efecto, que versen sobre los requisitos de admisibilidad, por cuanto tal cosa implicaría duplicar la actividad jurisdiccional e ir contra un pronunciamiento que ha sido dictado por el juez sustanciador. Los interesados deben en caso de inconformidad con el auto que verse sobre los requisitos de admisibilidad apelar del mismo para que el juez competente de grado superior revise la decisión. Al efecto, los interesados comparecientes adquieren el carácter de partes y tienen legitimidad para apelar.

Criterio imperante en la jurisprudencia

El criterio imperante en la jurisprudencia está sintetizado en el fallo de esta Corte Primera antes mencionada de fecha 1 de julio de 1982, que se fundamenta en los siguientes argumentos:

“1. El artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece en su último aparte que contra el auto que declara inadmisibile la demanda de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, podrá apelarse por ante la Sala dentro de las cinco audiencias siguientes. Nada indica respecto a la procedencia de la apelación del auto de admisión llevando la anterior circunstancia a la conclusión, que acoge el juez *a quo* de que tal omisión implica la negativa de dicho recurso. Esta Corte hizo en tal sentido idéntico pronunciamiento, tal como se evidencia de la sentencia de fecha 24 de marzo de este año en la cual al declararse inadmisibile la apelación contra un auto de admisión dictado por el Juzgado de Sustanciación se alega que «los recursos no pueden aplicarse por vía de interpretación analógica sino que su procedencia está condicionada a la existencia de un presupuesto legal expresamente establecido», por lo cual «se impone el rechazo del recurso de hecho». 2. Ha sido sostenido igualmente en sede doctrinaria que aun cuando no exista una disposición expresa que consagre la apelación contra el auto de admisión, sin embargo la misma emerge de la aplicación del Código de Procedimiento Civil que consagra dicho recurso contra las interlocutorias que tengan fuerza de definitiva. 3. Es indudable que el

auto de admisión en el procedimiento de los recursos de anulación tiene una importancia fundamental por cuanto a través del mismo se depura el proceso, ya que se determina la existencia de requisitos básicos para que pueda instaurarse la litis, al efecto los que aluden a la ilegitimidad del recurrente (cualidad e interés); los que se refieren a la idoneidad del acto para ser objeto de recurso (agotamiento de la vía administrativa); los que atienden a la competencia; los relativos a la supervivencia de la acción (caducidad), o a la incompatibilidad de las ejercidas; los referentes a la vía de actuación y a la idoneidad del procedimiento (recurso paralelo); los que atañen a la representación que se atribuye al actor e, incluso, los alusivos a la forma (carácter contradictorio; ininteligibilidad; expresión irrespetuosa). 4. El pronunciamiento que se haga en esta fase inicial de sustanciación sobre la existencia de los requisitos de inadmisibilidad es revisable por el órgano que deba decidir la apelación. Esta última decisión produce el efecto de cosa juzgada. 5. A diferencia de lo anterior el dar por existentes los antes mencionados requisitos no implica en forma alguna que se reconozca definitiva e inmutablemente su existencia, ya que el artículo 130 de la misma Ley Orgánica indica que «las excepciones o defensas opuestas en el curso de estos juicios (recursos de nulidad de actos de efectos generales o de efectos particulares) serán decididas en el recurso del juicio a menos que el Juzgado de Sustanciación considere que deba resolverlas previamente para lo cual ordenará la apertura de una articulación de conformidad con el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil». Obviamente tal artículo alude a la posibilidad de que la Administración de cuyo acto se recurre o la persona «interesada» (de conformidad con el artículo 125 *eiusdem*) aleguen excepciones de forma o de fondo, lo cual implica que hagan valer cualquiera de los motivos de inadmisibilidad del recurso. 6. De allí que, si la ley dio oportunidad a la Administración y a los interesados de oponer excepciones de toda índole, y tal facultad no les puede ser negada sin que ello implique violación del texto expreso de la norma (artículo 130 ya citado), no es posible que se les acuerde la posibilidad de apelar contra el auto de admisión, ya que tal cosa implicaría el hacer valer esas excepciones, esto es, la utilización de dos vías paralelas para el mismo fin. De acogerse la admisión de la apelación, en tal caso habría que ignorarse la facultad acordada de oponer excepciones, lo cual ha sido precedentemente negado, por ser el desconocimiento de una atribución expresa. 7. Por otra parte, si se admite la posibilidad de la apelación y con ello se niega en sana lógica la de oponer excepciones, en tal caso se estaría cercenando a los «interesados» que se hayan hecho parte al ser emplazados por el cartel al cual alude el artículo 125, la posibilidad de hacer valer por sí mismos tales defensas. 8. Puede argüirse igualmente que al declararse la admisión del recurso aún no hay partes procesales verdaderas y propias, sino solamente un recurrente que ha impugnado la validez de un acto. Sólo en el momento en que los interesados se dan por citados y comparecen al Tribunal, surge su participación en la litis, esto es, se hacen «partes» procesales”.

Esta Corte estima que las razones expuestas en el fallo cuya motivación fuera transcrita mantienen toda su validez, por la cual las hace suyas y considera reproducidas en toda su extensión en la presente oportunidad y es por ello que acogiendo a la doctrina imperante sobre la improcedencia de la apelación contra el auto de admisión y estimando ajustado a derecho el auto recurrido, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de hecho.

Voto salvado del magistrado Dr. Román José Duque Corredor

En razón de que como se expresa en dicha sentencia, en decisión de fecha 1º de julio de 1982 me pronuncié favorablemente a las apelaciones en contra de los autos

de admisión de las demandas en los juicios contencioso-administrativos de anulación. Las razones en que me baso para discrepar del ilustrado criterio de la mayoría sentenciadora, en síntesis son las siguientes:

Primero: El Código de Procedimiento Civil resulta aplicable en todo aquello en que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no contenga disposición expresa; principio éste recogido en el artículo 88 *eiusdem*.

Segundo: El auto de admisión de la demanda en los juicios contencioso-administrativos de anulación tiene fuerza de definitiva, y las sentencias de este tipo son apelables a tenor de la regla establecida en el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil.

Tercero: La laguna de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en materia de recursos contra los autos de admisión de las demandas en esta clase de juicios, debe llenarse por la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil, como se expresó y, además, por la aplicación del artículo 97 de aquella Ley que reconoce en general el recurso de apelación en contra de las sentencias del Juzgado de Sustanciación sin establecer distinción alguna entre ellas para declarar admisibles unas e inadmisibles otras.

Cuarto: Si se permite que sólo por vía de excepciones los interesados opositores puedan impugnar los autos de admisión de las demandas en los casos de juicios de nulidad, se duplica la actividad del Juez que admitió la demanda, por cuanto éste ya se pronunció sobre los presupuestos procesales y los requisitos constitutivos de la acción, al examinar los motivos de admisibilidad de la demanda, y se le obligaría a decidir lo que ya se decidió.

C. Recusación

CPCA

25-6-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Tal como se desprende del contenido de la diligencia que origina esta incidencia, la solicitud comprende dos cuestiones: la de inhibición que, como lo anotara la Juez recusada, es una figura ajena a nuestro ordenamiento procesal, y por cuya razón esta Alzada estima que sobre la misma no tiene materia sobre la cual decidir, y así se declara. Y la recusación de la Juez con fundamento a la causal contemplada en el ordinal 15 del artículo 105 del Código de Procedimiento Civil por haber el recusado manifestado su opinión sobre lo principal del pleito antes de la sentencia.

A pesar de haber tenido oportunidad para hacerlo, la recusante se limita únicamente a señalar la decisión de esta Corte con motivo del conocimiento del auto de admisión del recurso, para indicar que la recusada había adelantado opinión, y no se ocupó ni siquiera de precisar su denuncia en concordancia con lo manifestado en el auto de inadmisión, por lo cual, en criterio de esta Corte, y en el supuesto de haberse adelantado opinión, el prejuzgamiento no procedería del Juez recusado sino de esta Corte, con lo cual la recusación intentada no reúne los requisitos fundamentales de su procedencia, entre ellos, que la manifestación de opinión proceda del recusado, y así se declara.

D. Expediente administrativo: Valor de los documentos

CPCA

21-5-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Emira M. de Martínez vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

La documentación que integra el expediente administrativo produce efecto probatorio, pudiendo solamente ser desvirtuado mediante medios iguales o semejantes.

La Corte comparte el criterio del *a quo* acerca de la extemporaneidad de la presentación de la documentación administrativa, que fuera hecha luego de llevado a cabo el acto de informes. No obstante observa conforme el artículo 164 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que el expediente administrativo justificativo de la actuación cumplida por la Administración para destituir a la funcionaria *fue promovido y presentado oportunamente* ante esta alzada y que a través del mismo se comprueba que en efecto se dio cumplimiento al procedimiento disciplinario que regula la normativa siguiente para proceder a aplicar la sanción de destituir a la funcionaria. En la materia la Corte quiere reiterar su criterio acerca de que:

“Siendo la Jurisdicción Contencioso-Administrativa una jurisdicción “revisora” del actuar administrativo, el proceso administrativo supone siempre la existencia previa de un acto de la Administración, respecto del cual se deduce la pretensión”.

“Este acto administrativo constituye por su parte la culminación del expediente administrativo que se incorpora al proceso por exigencia de la Ley (artículo 78 de la Ley de Carrera Administrativa) y que se refleja todo lo actuado en vía administrativa”.

“La documentación que integra el expediente administrativo si bien no se iguala o no tiene valor del documento público que reconoce nuestro ordenamiento jurídico. Produce pleno efecto probatorio que el proceso correspondiente, y su valor probatorio sólo puede ser desvirtuado mediante medios iguales o semejantes. Mientras esta impugnación no tenga lugar, mientras el interesado no aporte al proceso pruebas idóneas para restar o quitar valor a los documentos administrativos que integran el expediente, dichos documentos surtirán pleno efecto probatorio y a ellas deberá atenderse el Tribunal para dictar la correspondiente decisión pues es en el expediente donde se encuentran los datos procesales que han de servirle de fundamento”.

“El argumento de la sentencia de que el contenido del expediente administrativo no puede ser apreciado porque jamás fue ratificado en sede jurisdiccional, envuelve serias consecuencias al rechazar la documentación que configura la fundamentación fáctica y jurídica del acto dictado por la Administración y desnaturaliza el valor que el documento administrativo ostenta por sí mismo al emanar, previo cumplimiento de las formalidades legales, inherente a ellos sólo puede ser desvirtuada a través de su impugnación por el interesado mediante los medios idóneos que el ordenamiento en vigencia consagra”.

CPCA**30-5-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Blanca M. Piñeiro vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Las actas que figuran en el expediente administrativo donde constan declaraciones de funcionarios públicos sobre determinados hechos, son documentos administrativos y no prueba de testigos.

En el caso de autos, el Tribunal 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 14, 15, 16 y 17 de julio de 1981. En efecto, dicho Tribunal consideró que tal prueba no existía por cuanto estimó que las Actas en donde constan aquellas inasistencias, y que figuran en el expediente a los folios 27 a 30, son pruebas de testigos que no pueden tenerse como válidas, ni siquiera administrativamente, y que aún en el supuesto de que fueran testimoniales, debían haber sido ratificadas judicialmente, lo cual no se hizo. Por ello, el mencionado Tribunal no le dio valor a aquellas actas.

Considera esta Corte que el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en un falso supuesto al considerar las actas que corren en el expediente 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 cualesquiera medio probatorio pertinente. De forma que el Tribunal de la causa procedió incongruentemente, al no ajustarse 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.

E. *Suspensión de efectos*

CPCA**25-6-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Ramón E. Cadenas vs. Centro de Ingenieros del Estado Zulia.

El objeto del recurso de nulidad es el resultado del proceso electoral efectuado en el Centro de Ingenieros del Estado Zulia para el período administrativo 1985 a 1987, por estimar los impugnantes que los actos preparatorios del mismo estuvieron viciados de ilegalidad, lo cual afecta los actos subsiguientes, específicamente el de votaciones, el acto de proclamación, el de adjudicación de cargos y toma de posesión de las autoridades. Se trata, en consecuencia, de un procedimiento integrado por varios actos autónomamente identificables, pero que mantienen una unidad teleológica, esto es, la del fin hacia el cual se destinan.

Los impugnantes piden sea declarada la nulidad de todo el proceso y de sus consecuencias y, a fin de impedir que la permanencia y producción de sus efectos y consecuencias a lo largo del proceso de decisión del recurso que interpusieran pueda ocasionar perjuicios irreparables, solicitan la suspensión de los mismos en la forma prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Esta Corte observa al efecto que, efectuada la proclamación de los funcionarios elegidos en un proceso electoral, los actos subsiguientes destinados a otorgarles la titularidad de los cargos, ponerles en posesión de los mismos y dotarlos de la investidura necesaria para su ejercicio los facultarán para asumir las competencias que le son propias y consiguientemente para asumir decisiones y dictar actos dentro de tal esfera, por lo cual, habiendo sido impugnado el origen mismo de tal investidura la suspensión de los efectos representa el medio para impedir que, de ser declarada su nulidad, se establezca un pequeño caos jurídico por la necesidad de determinar cuáles de tales decisiones sobrevivirán o no ante dicha declaratoria, por lo cual, en casos como el presente, la medida cautelar que la suspensión implica, se estima como prudente a los fines de evitar consecuencias de mayor gravedad.

En la presente situación, tratándose como se trata de un organismo gremial que se destina esencialmente a resguardar los principios deontológicos del ejercicio profesional de la Ingeniería, Arquitectura y ramas afines, la impugnación del resultado electoral que incide sobre la investidura de las nuevas autoridades, exige del juez que conoce de la solicitud de suspensión, la aplicación de un criterio particularmente cuidadoso en el examen de las consecuencias de los actos impugnados en el sentido de que, ante la eventualidad de que pudiese prosperar el recurso, debería impedirse que las autoridades cuestionadas pudiesen asumir decisiones que quedarían a su vez afectadas por la nulidad declarada, creando en el seno de la comunidad sobre la cual opera el organismo, una inquietante expectativa. Es por tales razones que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, considera ajustado a derecho el pedimento de los recurrentes de que se proceda a la suspensión de los actos impugnados, acordándolo de conformidad con lo dispuesto en el antes citado artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, quedan suspendidos todos los efectos del resultado de las elecciones de los órganos de dirección del Centro de Ingenieros del Estado Zulia para el período administrativo 1985 a 1987, en razón de lo cual la anterior Junta Directiva continuará en el ejercicio de sus funciones.

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Lab. Ergos, S. A. vs. República (Comisión Tripartita).

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, solicitada la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares, supuesto que se cumple en el presente caso, a instancia de parte, extremo que también se ha satisfecho, la Corte podrá suspender sus efectos, es decir, que la medida de suspensión es potestativa del juez contencioso; sin embargo, la discrecionalidad que reviste a esa potestad se encuentra condicionada a su vez a que dicha suspensión sea permitida expresamente por la Ley, lo cual no es el caso de autos; o de que sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Corresponde entonces al solicitante, demostrar cualquiera de estos dos últimos supuestos, y al juez, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, acordarla o negarla.

En el presente caso, la solicitante alega que estando reconocido el derecho de la empresa a demandar la nulidad de la resolución, está obligada mientras se resuelva por sentencia, a ejecutar la resolución, o sea, proceder al reenganche y pago de salarios caídos del trabajador; de no hacerlo, estaría incurso en la aplicación de sanciones pecuniarias. Que ya se inició el procedimiento de multa por cinco mil cincuenta bolívares (Bs. 5.050,00) cuya prueba presentó en el expediente respectivo.

Conforme a lo que estatuye el artículo 6 de la Ley Contra Despidos Injustificados, cuando la Comisión Tripartita considere injustificado el despido del trabajador, ordenará su reincorporación al trabajo y el pago de los salarios correspondientes a los días en que permaneció separado. Tal es la situación de autos.

Ahora bien, el patrono puede no cumplir la orden, es decir, persistir en el despido, cuestión ésta que está supeditada a la condición de que pague una indemnización de antigüedad y auxilio de cesantía dobles de los contemplados en la Ley del Trabajo, más el doble que pueda corresponderle por concepto de preaviso. O sea, que dictada la resolución, el patrono puede tomar una de esas dos alternativas, pero no puede, por propia voluntad, no reenganchar, ni pagar salarios caídos, ni dejar de pagar dobles, la antigüedad, la cesantía y el preaviso, y de adoptar esta conducta la ley prevé la sanción estipulada en el artículo 14, cuya ejecución es la que sirve de fundamento a esta solicitud.

De allí, que no se trata de un daño ocasionado por los efectos del acto administrativo impugnado, en todo caso, el mismo se origina por una conducta al margen de la normativa que regula esta relación, la cual puede evitarse adaptándose a ella. Además, por el solo hecho que de se dictara la suspensión de los efectos no podrá repararse el *daño* (subrayado de la Corte) sufrido por la multa liquidada; ello sería en cuanto a multas futuras, y tomar este solo fundamento para acordar una suspensión equivaldría simplemente a coadyuvar o proporcionar el incumplimiento de una norma que, como se dijo al analizar los artículos 6 y 14 de la Ley Contra Despidos Injustificados, presenta claras alternativas de cumplimiento.

En mérito de las precedentes consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, niega la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.

CSJ-SPA (120)

9-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: José E. Natera vs. República (Ministerio de Justicia).

En consecuencia, para decidir el pedimento de suspensión, se observa:

Se apoya el postulante en los artículos 136 de la Ley Orgánica de la Corte y 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos indicando que la suspensión procedería por permitirlo así el señalado artículo 87.

El invocado artículo 136 de la Ley de la Corte dice:

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

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

Conforme a la disposición que se acaba de transcribir, los actos posibles de suspensión son los actos administrativos de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada ante el órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, y procede en dos supuestos: 1) cuando lo permite la Ley; o 2) cuando fuese indispensable para evitar perjuicios irreparables por la sentencia definitiva.

El recurrente invoca los dos supuestos, pero la Corte, en primer término, descarta la aplicación del artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos porque éste rige única y exclusivamente dentro del recurso administrativo, esto es, sólo tiene vigencia en sede administrativa y no en sede jurisdiccional, por manera que, dentro del recurso contencioso, solamente es aplicable el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte, sin poder concatenarlo con el 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En consecuencia, no se trata de un caso en el cual exista norma que, precisamente, permita la suspensión por la autoridad jurisdiccional, y la posibilidad de suspender —facultativa porque la ley emplea la expresión “podrá”— se examinará exclusivamente dentro de lo preceptuado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte, sin atender a la norma legal regidora dentro del ámbito administrativo. Así se declara.

Hecha la precedente advertencia, se observa:

Conforme a lo establecido en la Ley de Registro Público (artículos 11, 11-A, 11-B, 11-C y 11-D), si un Registrador niega el registro, el interesado puede apelar de esa negativa para ante el Ministerio de Justicia y si éste, a su vez, deniega la inscripción, el interesado puede “recurrir por ante aquél (el Ministro) y por ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa”. Y, conforme a criterio de la Sala, el recurso anterior es el contencioso-administrativo de anulación regulado en el artículo 206 de la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte, recurso que fue ejercido contra la resolución del Ministro, confirmatoria de la negativa del Registrador a protocolizar la copia certificada de la sentencia dictada.

Ahora bien, estima la Corte que, en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole regulada en el artículo 136 de su Ley Orgánica —el cual está confiado por el legislador a la discrecionalidad del juez de lo contencioso y se encuentra previsto para proteger al recurrente de los perjuicios que le hubiere causado el acto impugnado, irreparable por la definitiva— no podría hacerse sin decidir, al propio tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, la sentencia definitiva sin que, con antelación, se hubiere dado cumplimiento a los trámites del proceso, pruebas incluidas, que deba conducir a aquélla. En efecto: lo que se está solicitando de la Corte, en este momento del proceso, es que ella revoque el acto impugnado a través de la vía de la suspensión de los efectos del mismo, ya que aquel acto fue obstatante a la protocolización de la sentencia, y el pronunciamiento previo que de esta Corte se solicita ahora conduciría, de producirse, a que se cumpla el registro o protocolización, cuando la sentencia definitiva está destinada, justamente, a decidir ese punto: si procede o no el registro de la sentencia. Existe, pues, en casos como el de autos, una coincidencia entre la materia de la definitiva y la que se solicita que se decida por vía de pronunciamiento previo, lo cual impide a la Corte acceda a ello. Lo anteriormente expuesto revela, por lo demás, que es requisito *sine qua non* para la precedente aplicación de la norma (artículo 136) el carácter auténticamente “previo” del pronunciamiento allí regulado, es decir, que so pretexto de él no se decida lo que se sentenciaría en la definitiva.

En fin, suspender los efectos de la negativa del Ministro equivaldría, sin más, a que la sentencia fuese registrable, esto es, ejecutar de una vez y anticipadamente lo que es materia del fondo y a ser decidida en la sentencia final, pues poder registrar, de inmediato, el acto significará, desde ya, cumplir cabal, total y definitivamente el propósito del interesado: que se le registre la copia certificada, por manera que, una

vez efectuado el registro, se estará en presencia de una situación cumplida en su integridad. En otras palabras, no se trataría de "suspender" los efectos del acto impugnado, sino de satisfacer, de una vez por todas, la pretensión del recurrente, lo cual revela que sería un pronunciamiento definitivo, colmador de sus aspiraciones sin tener que esperar la sentencia definitiva y aun sin poder anticiparse a su contenido. Por ello, no se trata, en el caso, de una mera suspensión sujeta a las resultas del juicio, sino de una determinación previa con el mismo efecto contundente y absoluto de una posible sentencia que llegase a pronunciar la nulidad del acto: ha lugar a la protocolización, lo cual —se reitera— es un pronunciamiento reservado al fallo final y que, por ende, no puede ser materia de uno de carácter previo y efectos provisionales: mientras se dicta sentencia, porque al sucederse la negativa, por fuerza procederá el registro, y esto es lo que corresponde, precisamente, resolver en la sentencia.

Por consiguiente, considerando la naturaleza del acto, la Corte reitera su criterio (establecido en decisión del 28 de abril de 1983; demanda de Magefesa) de que no procede la suspensión de los efectos del acto, porque hacerlo equivaldría a pronunciarse sobre materia que corresponde al fondo del asunto.

CPCA**30-5-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Francisco Hernández vs. Universidad Central de Venezuela.

Ahora bien, esta Corte, para decidir, hace las siguientes consideraciones:

El recurrente, al formular la presente solicitud, la fundamentó en las consecuencias que se le acarrearían de no suspenderse la medida de expulsión, daños que precisó de la siguiente manera:

Primero: La imposibilidad de poder reparar el tiempo perdido por causa de la medida de expulsión al no permitírsele cursar y presentar exámenes en las asignaturas regulares, y al impedírsele inscribirse en todas y cada una de dichas asignaturas.

Segundo: La desvinculación que sufriría de la Universidad durante un lapso de dos años, cuando los estudios de medicina exigen una permanente vinculación académica dados los continuos cambios e innovaciones que se producen en dichos conocimientos.

Tercero: Si durante el presente lapso se llega a producir alguna modificación en el pensum de estudios, se encontraría en una situación comprometida durante el punto de vista académico, "...en tanto y por cuanto tendría que soportar una desproporcionada carga académica lo cual ameritaría de mi parte un esfuerzo más que extraordinario que podría llegar a sepultar definitivamente las legítimas aspiraciones de culminar con éxito una carrera universitaria, aspiraciones éstas que se han sustentado en todo momento en un esfuerzo por responder, como en efecto creo haberlo hecho, a los deberes u obligaciones que se me imponen por mi condición de estudiante...".

Cuarto: El efecto psicológico de "profunda frustración" y sus efectos en el ánimo de estudiante de ser objeto de una medida, que en su criterio, es injusta e ilegal, "...sobre todo encontrándose en los últimos niveles de la carrera...".

Al respecto, observa esta Corte:

El recurrente sustentó la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado en diversos alegatos, referentes a los daños que le podría ocasionar su ejecución; en efecto, en primer lugar destacó que de ejecutarse la medida le sería imposible recuperar el tiempo perdido, por cuanto la medida de expulsión no le permitirá cur-

sar y presentar las asignaturas regulares que integran el pensum de estudios de la carrera de medicina que cursa. Además, observa esta Corte que, de materializarse y sostenerse la medida de expulsión, se desvinculará al recurrente de manera total de las específicas actividades académicas que se desarrolla en esa casa de estudios por un lapso de dos años.

Ahora bien, precisa esta Corte, que el acto impugnado fue la sanción disciplinaria de expulsión aplicada por la Universidad Central de Venezuela a un estudiante por un lapso de dos años; en consecuencia, al prenombrado bachiller se le excluye de toda actividad académica formal en dicho establecimiento por el período de dos años, así como sufrir las otras consecuencias establecidas por los reglamentos respectivos. Ahora bien, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite al juez contencioso-administrativo suspender temporalmente los efectos de una providencia, siempre y cuando se cumplan los siguientes presupuestos:

1º) Que sea a solicitud de parte; en efecto, en el presente caso la solicitud de suspensión fue interpuesta por el propio recurrente, por lo cual se cumple a satisfacción la exigencia de Ley.

2º) Que el acto administrativo no se haya ejecutado; al respecto se observa de los recaudos existentes, que la medida de expulsión adoptada en primer grado por el Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela, fue a su vez suspendida temporalmente en sus efectos por recisión del Consejo de Apelaciones de fecha 10 de junio de 1983, y luego al ser resuelto el recurso administrativo de impugnación que agotó la sede universitaria el día 20 de diciembre de 1984, y notificado al recurrente el día 12 de febrero de 1985, es que comenzó a tener eficacia la medida de expulsión al cesar la suspensión acordada; por lo cual, esta Corte tiene que concluir señalando que no se ha ejecutado a la presente fecha la medida de expulsión aplicada; en consecuencia, se cumple igualmente el segundo requisito indicado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

3º) Exige por último el artículo en comento, para la suspensión de un acto administrativo, que la misma sea necesaria para evitar daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva, en el sentido que, de ejecutarse la providencia administrativa impugnada y posteriormente sea declarada su nulidad, tal declaratoria no resulte inútil por haberse producido al ejecutar el acto consecuencias dañosas que sean de imposible o difícil reparación. En el caso de autos, por la ejecución de la providencia impugnada, lo que se encuentra afectado de forma determinante es el desarrollo normal del régimen de estudios de un estudiante universitario; ciertamente, la medida tiene por finalidad con fundamento a una sanción disciplinaria, excluirlo por el término de dos años de toda posibilidad de realizar en dicha Universidad actividades académicas. Término, como expresión cuantificada del tiempo, es evidentemente irrecuperable, por cuanto los lapsos académicos tienen que cumplirse conforme a las oportunidades y dentro de los lapsos que establece la Ley de Universidades y los reglamentos respectivos; no siendo posible sustraerse la institución o sus miembros a tan fatal realidad.

Observa además esta Corte, que las medidas disciplinarias aplicadas a un miembro de la comunidad universitaria son el resultado de un tipo de procedimiento administrativo, que la doctrina italiana ha calificado como "ablatorios", o sea, aquellos que tienen por objeto sustraer de la esfera jurídica de un individuo un derecho o bien, que entre otras especies de actos administrativos, pueden concluir como en el presente caso se concluyó en una sanción disciplinaria de expulsión que, en el ámbito específico de la comunidad universitaria, tiene una doble finalidad, a saber: una punitiva y otra destinada a preservar la normal prestación del servicio; en el caso de autos se observa, que la finalidad de la medida respecto a la preservación del servicio educativo no era ciertamente determinante, por cuanto en la propia sede administrativa se

suspendieron los efectos del acto administrativo impugnado. En consecuencia observa esta Corte, que en esta sede contencioso-administrativa se cumple esta última condición esencial para la procedencia de la suspensión temporal de los efectos de los actos administrativos, señalados en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto de no suspenderse la sanción disciplinaria de expulsión ratificada por el Consejo de Apelación de la Universidad Central de Venezuela, y de resultar con lugar el presente recurso de nulidad, el daño que se le ocasionaría al recurrente sería evidentemente de imposible reparación, y así expresamente se establece.

CPCA

23-5-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: CVG S. del O. (SIDOR) vs. República (Comisión Tripartita).

En el escrito del recurso, la recurrente solicita la suspensión de los efectos de la resolución impugnada, por cuanto su ejecución ocasionaría graves e irreparables perjuicios, porque de acceder al reenganche del trabajador ya despedido, aparte del efecto moral que ello acarrearía a la Empresa y el resquebrajamiento del orden y la disciplina que en la misma sobrevendría, el propio trabajador, de aceptar su reingreso, no daría en el trabajo ningún rendimiento, y su conducta, por obvias razones, sería peor que la que motivó su despido. Que al no acceder al reenganche, la Empresa quedaría expuesta a que la Inspectoría del Trabajo le imponga multas basándose en el artículo 14 de la Ley Contra Despidos Injustificados.

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Contencioso-Administrativo está facultado para decretar la suspensión de los efectos de un acto administrativo de cuya impugnación conozca, cuando sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Por otra parte, la misma norma establece que, la falta de impulso procesal adecuado por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta por contrario imperio.

En el caso de autos, la solicitante fundamenta su petición en el perjuicio irreparable que la ejecución del acto le acarrea; y señala como tal, el efecto moral que produciría a la Empresa el reenganche de un trabajador que haya sido despedido. Tal señalamiento obliga a esta Corte a analizar si de por sí, el hecho del reenganche constituye un daño moral a una Empresa, que ello signifique un perjuicio irreparable. Tal afirmación está muy lejos de la verdad, solamente, y de acuerdo con la facultad que le concede la Ley, atendiendo a las circunstancias, tal reenganche podría ser dañino para la Empresa, pero no en este caso, como se desprende del escrito del recurso, donde se discute la justificación o no del despido por razones de inasistencias y donde fundamentalmente el punto controvertido es la procedencia o no de la condonación de las faltas; cuestión que de por sí no constituye aspecto inmoral, ni su discusión afecta la moralidad de una relación laboral. Debe significarse, además, que el reenganche de un trabajador es una consecuencia permitida por la propia Ley de Despidos Injustificados cuando se trata de un despido injustificado, por lo cual no puede calificarse, ni aceptarse como un daño, el reenganche a su sitio de trabajo, y así se declara.

Tampoco puede aceptarse como constitutivo de un daño irreparable, la presunción del recurrente de que si el trabajador es reenganchado incurriría en una conducta peor que la que originó su despido, ello no sólo por la presunción en sí, sino por la imposibilidad de medir y valorar lo hipotético e imaginario de tal fundamento.

La consecuencia que el artículo 14 de la Ley Contra Despidos Injustificados señala para el caso de incumplimiento por parte del patrono a una decisión definiti-

vamente firme de una Comisión Tripartita, tampoco, en el caso de autos, constituye un daño irreparable, ello en razón de que la misma se materializa en la imposición de una multa de cien a diez mil bolívares; pero la manera de evitar una sanción no puede ser únicamente la suspensión del acto cuyo incumplimiento la origina, es más bien el cumplimiento de la misma, es decir, que si se cumple lo dispuesto por el órgano administrativo no habrá lugar a la sanción. Por otra parte, de producirse la sanción, por tratarse de un acto administrativo de efectos particulares, también puede suspenderse la ejecución de dicho acto, todo lo cual conduce a la conclusión de que el daño no es irreparable, y así se declara.

Cabe por último observar, que aun cuando la norma que sirve de fundamento a la procedencia de la suspensión permite su revocatoria por falta de impulso procesal en el presente caso se sucede una situación similar pero producida antes de ordenarse la suspensión, es decir, que no existe un decidido interés, una permanente voluntad de que el acto se suspenda, ni se demuestra la urgencia que el alegato de un daño irreparable requiere aplicarse, en efecto, el acto cuya impugnación se demanda fue dictado el 29 de junio de 1984, y fue el 22 de abril de 1985 cuando se consignó papel para darle impulsos al proceso, circunstancia ésta que, en criterio del Tribunal, debilita en gran parte la solicitud de la suspensión de los efectos del acto impugnado, y así se declara.

CPCA

16-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Caja de Ahorros Funcionarios y Empleados del Ejecutivo del Estado Zulia vs. República (Ministerio del Trabajo).

Sólo cuando estén evidenciados de manera irrefutable perjuicios irreparables de entidad superior al interés de orden público de mantener la estabilidad absoluta de los trabajadores, podrá suspenderse una orden de reenganche del trabajador amparado por dicha estabilidad.

Trátase, en consecuencia, de una decisión administrativa que restableció la estabilidad legal de la reclamante ante la supuesta violación del trámite previo obligatorio de la calificación de despido por el patrono, a través de la orden de reenganche que, a diferencia de la inamovilidad prevista en la Ley Contra Despidos Injustificados, que permite que el despido se mantenga a cambio de una indemnización doble, en el caso de violaciones al fuero sindical, no existe otra alternativa que la de reincorporación inmediata. En otras palabras, que se trata realmente de una verdadera garantía del derecho de estabilidad absoluta, que protege con una intangibilidad la permanencia en el empleo del trabajador, la cual, por esta razón, sólo se le debe ser suspendida excepcionalmente, ya que de la eficacia de tal protección depende la suerte misma del beneficio de la estabilidad. Por tanto, no basta el simple alegato de los posibles perjuicios que la orden de reenganche supone, ya que en los casos de reenganches de trabajadores protegidos por inamovilidades absolutas, tal orden supone la comprobación del incumplimiento por parte del patrono de su obligación de no poder despedir sin la previa autorización de las autoridades del trabajo. De modo, que la suspensión de las decisiones de reenganche en los casos de violaciones a este tipo de estabildades, puede significar la desnaturalización de la protección legal de la estabilidad absoluta, y así se declara.

En consecuencia, sólo cuando estén evidenciados de manera irrefutable perjuicios irreparables de entidad superior al interés de orden público de mantener la estabilidad absoluta de los trabajadores, podría esta Corte suspender una orden de reenganche del trabajador amparado por dicha estabilidad, y así se declara.

Además, cuando la suspensión se trata de justificar en que el perjuicio estriba en los supuestos motivos justificados de despido en que incurrió el trabajador amparado por la estabilidad, siendo que precisamente el patrono incumplió con el procedimiento previo de calificación de tales motivos, la decisión que suspenda el reenganche puede representar un adelanto de opinión por parte de esta Corte acerca del fondo del asunto. Por tanto, en los casos de reenganche de trabajadores que disfrutaban de inamovibilidades absolutas, no podría la Corte estimar como justificantes de la suspensión de dichos reenganches, los mismos hechos que el patrono le imputa, cuando ni siquiera acudió previamente ante la autoridad administrativa competente para alegarlos, precisamente para justificar que la estabilidad de que disfrutaban les debe ser eliminada por la Administración Pública. En consecuencia, suspender una orden de reenganche de un trabajador amparado por una estabilidad absoluta, en atención a que posiblemente incurrió en motivos justificados de despido, es adelantar con carácter provisional, ni más ni menos que la propia autorización de despido. Ello sólo puede ocurrir cuando los perjuicios derivados de los hechos que se le imputan al trabajador deriva de circunstancias de orden público que la justifican.

En el caso presente, la reclamante acudió a la Inspectoría del Trabajo a solicitar su reenganche por haber sido despedida sin la previa calificación, por lo que al comprobar la Inspectoría del Trabajo tal circunstancia, dado el carácter de la reclamante de miembro de la Junta Directiva de un Sindicato, ordenó su reenganche, sin calificar si incurrió o no en causales de despido injustificado. De modo, que si la Corte atendiera a la solicitud de suspensión porque el patrono sostiene que existen motivos graves que hacen procedente el despido de la trabajadora, estaría propiamente examinando tales motivos, cuando ni siquiera en vía administrativa fueron objeto de alegatos y mucho menos de decisión, como está obligado el patrono. En consecuencia, no puede la Corte suspender el acto recurrido porque, según el patrono, existen motivos graves que motivaron su despido, y así se declara.

Por otra parte, como lo ha sostenido la Corte, el alegato de que si no se suspenden los efectos de los actos recurridos, el patrono puede ser objeto de medidas administrativas o judiciales, no puede justificar por sí mismo la suspensión de actos, como los administrativos, que deben ejecutarse de inmediato, como si lo normal de dichos actos, su ejecutividad y ejecutoriedad, o sea, su cumplimiento obligatorio, pueda servir de argumento para que no se ejecuten. Sería como sostener en las hipótesis de las medidas preventivas o ejecutivas, que su sola naturaleza impiden que se ejecuten porque perjudican. Si así fuere no serían medidas ni asegurarían nada. En consecuencia, el riesgo eventual de un proceso judicial futuro o cierto no justifica la derogación del principio general contenido en el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de que los actos administrativos, a falta de término, deben ejecutarse de inmediato.

En conclusión, que ni por el alegato de que contra la trabajadora existen motivos que harían justificado su despido, ni porque existe la amenaza de problemas judiciales, como el del juicio de amparo de derechos garantizados por las leyes, puede la Corte suspender los efectos del acto recurrido, dado que no son daños en sí mismo ni pruebas de su irreparabilidad, y así se declara.

Finalmente, no existen, en concepto de la Corte, daños irreparables, de ejecutarse la decisión inmediatamente, porque frente a la orden de reenganche, el patrono puede acudir a solicitar la calificación de despido de la reclamante, y de ser ésta procedente, entonces, podría despedirla. De modo que no es cierto que el único medio de evitar

los riesgos que según el apoderado de la recurrente trae como consecuencia la reincorporación de la trabajadora, es la medida de suspensión temporal de la orden de reenganche, puesto que si ello es cierto, perfectamente puede acudir a probar los motivos de justificación del despido ante la autoridad competente, para impedir los riesgos señalados, y así se declara.

Tampoco resulta conveniente el argumento de la interposición de un juicio de amparo por parte de la trabajadora, como evidencia del daño que experimentaría el patrono con la ejecución de la orden de reenganche, porque en verdad que si al trabajador que disfruta de estabilidad le ha sido imposible que se haga efectivo su derecho, lo normal es que trate de acudir a los órganos judiciales a solicitar el amparo para sus derechos, y así se declara.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, niega la solicitud de suspensión de la orden de reenganche dictada por la Inspectoría del Trabajo del Estado Zulia, en favor de la ciudadana Leny Larreal de Piñeiro, en contra de la Caja de Ahorros de los Funcionarios y Empleados del Ejecutivo del Estado Zulia, de fecha 23 de enero de 1985.

CSJ-SPA ace (153)

14-5-85

Magistrado Ponente: Eloy Lares Martínez

CASO: Cervecería de Oriente, C. A. vs. Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar.

Con relación al expresado pedimento, la Sala para decidir, observa:

Conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, existe la posibilidad de suspender provisionalmente, por vía judicial, los efectos de los actos administrativos impugnados. Esta facultad, otorgada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por constituir excepción legal al principio general de la ejecución inmediata de los actos administrativos, consagrado en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es de interpretación restringida y, por lo tanto, sujeta a los requisitos que han sido reiteradamente analizados, tanto en decisiones de la Corte en pleno, como de esta Sala.

De acuerdo con la disposición legal anteriormente citada, para la procedencia de la medida de suspensión, que puede ser dictada en los casos en que sea indispensable a los fines de evitar al particular afectado por el acto administrativo impugnado, perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, ha conducido a una jurisprudencia necesariamente casuística, a través de la cual el órgano jurisdiccional está obligado a examinar las circunstancias del caso concreto sometido a su consideración, a objeto de determinar si los supuestos dados corresponden con la exigencia legal.

En el caso de autos, examinados el libelo de la demanda y los instrumentos acompañados, estima esta Sala que resulta evidente la dificultad de reparación de los perjuicios que podría sufrir la empresa demandante, si llegare a ser declarada con lugar la acción intentada y hubiere efectuado aquélla el pago de los impuestos liquidados, e igualmente serían de difícil reparación, cualquiera que fuese el sentido de la sentencia definitiva, los perjuicios provenientes de la enajenación a terceros de los terrenos expresados, una vez registrado el mencionado Acuerdo de Rescate.

En vista de tales razones, esta Sala declara la suspensión de los efectos de las liquidaciones del impuesto inmobiliario municipal, expedidas a cargo de la Cervecería de Oriente, C. A., correspondientes a los años 1979, 1980 y 1981, y el Acuerdo

de Cámara N° 26, mediante el cual el Concejo Municipal del Distrito Heres dispuso recuperar para el patrimonio municipal, la extensión de terreno que había dado en venta a la empresa Cervecería de Oriente, C. A.

CPCA**23-5-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Asociación de Tiro, D. F. vs. Federación Venezolana de Tiro.

No sucede lo mismo respecto a la decisión que revocó la suspensión a otros directivos y acordó, por el contrario, mantenerles abierta la averiguación, por cuanto a pesar de ello, permanecen ejerciendo sus respectivos cargos, sin que se vean afectados en sus derechos de directivos de la Asociación de Tiro, por cuanto, el hecho de que se les mantenga una averiguación no implica que también tengan que dejar sus cargos durante cierto tiempo. En efecto, la decisión de dejar abierta una averiguación no es en sí una sanción, ni implica acto definitivo alguno, porque al finalizar la averiguación puede ocurrir que la determinación que se tome sea la de sobreseer el procedimiento, en lugar de sancionar a los indiciados. Por esta razón, no procede suspender la ejecución del acto recurrido por lo que se refiere a la decisión de dejar abierta una averiguación a los ciudadanos Julio Díaz Peñasco, Italo Virtoli B. y Enrique Marles Ch., y así se declara.

CSJ-SPA (127)**7-5-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: Servicios Vengás, S. A. vs. Ministerio de Energía y Minas.

3. Por último, pasa la Corte a examinar la solicitud de suspensión temporal de los efectos del acto administrativo impugnado, que la recurrente respaldó, sin hacer valer ningún argumento, con fianza a favor del Fisco Nacional por un monto de ciento cincuenta mil bolívares (Bs. 150.000,00) otorgada por la Venezolana de Seguros, C. A. Al efecto observa:

“Dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

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

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

Por decisión, entre otras, el 9 de junio de 1981, esta Corte ha reiterado su criterio, respecto del pedimento que analizamos, afirmando:

“En recientes decisiones la Sala ha examinado las condiciones de procedencia de la excepción legal al principio general de la ejecutoriedad del acto admi-

nistrativo, consagrada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, puntualizando al efecto que esta medida excepcional, acordada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, se aplica únicamente para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado que sea imposible repararlo si posteriormente el acto es anulado, o cuando sean muy difíciles de reparar por la sentencia definitiva los daños que puedan resultar de la ejecución del acto, y tomando siempre en cuenta las circunstancias del caso.

Ha repetido asimismo la Corte que la medida de suspensión no prejuzga en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado; sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa cuestionada”.

Observa la Corte:

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

En el presente caso no existe la previsión legal de suspensión ni la recurrente ha indicado las razones que fundamenten ésta. Se ha limitado a alegar y probar que ha procedido a constituir una garantía en favor del Fisco Nacional, lo que no ha de acarrear necesariamente la declaratoria con lugar del pedimento previo, el cual no es de concesión automática, sino que más bien viene a ser una consecuencia, no obligada, de dicha declaratoria. No indicó, en efecto, la solicitante qué tipo de daños podría ocasionarle la ejecución del acto; y frente a esta omisión no factible de ser suplida por la Sala por cuanto dicha suspensión no procede —conforme al dispositivo legal— sino a solicitud de parte, no puede la Corte, en los términos del señalado artículo 136, proceder a evaluar y a calificar posibles perjuicios, que harían procedente la suspensión solicitada. Así se declara, finalmente.

En razón de todo lo cual la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley niega la suspensión de los efectos de la Resolución Nº 346 de fecha 9 de julio de 1984, emanada del Ministro de Energía y Minas.

Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines de que el proceso siga su curso legal y notifíquese al ciudadano Ministro de Energía y Minas.

CPCA

23-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Asociación de Tiro, D. F. vs. Federación Venezolana de Tiro.

La suspensión de los efectos de los actos administrativos puede proceder en casos en los cuales el daño que se produzca al recurrente con la ejecución del acto sea de carácter moral.

Por lo que se refiere a la decisión de suspender el registro de la Asociación de Tiro del Distrito Federal en la Federación Venezolana de Tiro, la Corte encuentra que la citada Asociación venía funcionando en la práctica como tal Asociación, representando al Distrito Federal en dicha actividad deportiva, dando por sentado la validez de su registro en la respectiva Federación, y en tal virtud ha actuado comprometiéndose a la entidad federal que representa. En consecuencia, el acto impugnado le quita su legitimidad, afectándola en sus labores deportivas, como en sus relaciones con otras personas en el mismo campo y, evidentemente, que si se ejecuta el acto eliminatorio del registro de la Asociación de Tiro del Distrito Federal y posteriormente es anulado tal acto por esta Corte, el daño que se causó a la Asociación existente, en cuanto a su prestigio, seriedad y reputación sería irreparable. Trátase, en consecuencia, de un daño moral que a criterio de esta Corte es suficiente para suspender provisoriamente la ejecución de la decisión recurrida, porque de ser ejecutada, el perjuicio es de difícil reparación, y así se declara.

Igual consideración cabe hacer a las otras decisiones que el Consejo de Honor consideró que no debía revisar en el recurso jerárquico, sino que por el contrario debían quedar firmes por emanar de la Federación Venezolana de Tiro por considerar que ésta tenía competencia exclusiva para ello, decisiones que se refieren a la prohibición a la Asociación de tramitar nuevas inscripciones y de renovaciones de carnets. En efecto, estos actos representan la actividad normal de dirección, coordinación y control de la labor deportiva que son propias de una Asociación de este tipo que, de resultar nula la susodicha prohibición, se le habría impedido realizarlas a la respectiva Asociación, como organización natural de un ramo deportivo. Por otro lado, la prohibición señalada significa un desconocimiento de la legitimidad de la actual Asociación, de modo que si en definitiva se declara nula la decisión que impidió a ésta ejercer sus atributos como organismo natural directivo de un deporte, el desprestigio, la no credibilidad y la desconfianza en sus actuaciones o ejecutorias, que la sanción causarían, no los repararía la sentencia definitiva por más que considere ilegal dicha prohibición. Por esta razón, la suspensión de esta decisión que prohibió a la Asociación inscribir nuevos socios y de tramitar renovaciones de carnets a los antiguos afiliados, se encuentra también justificada, y así lo declara esta Corte.

Por último, el acto recurrido ordenó convocar a una asamblea de los clubes miembros de la Asociación para proceder a elegir una nueva junta directiva, en un plazo de sesenta días, decisión ésta que de ejecutarse de inmediato pudiera originar situaciones gravosas para la Asociación en sí misma y a las relaciones de ésta con la Federación y con el resto de personas. En efecto, si se declara nula la decisión que ordenó elegir una nueva junta directiva, el efecto sería que la anterior conservaría su validez y vigencia, por lo que entonces existirá el riesgo cierto de la presencia y vigencia de dos juntas directivas que actuarían simultáneamente. La primera, compuesta por los recurrentes, elegida por una asamblea anterior, y la segunda, la designada en la asamblea que se ordenó revocar por el acto recurrido. Esta situación ciertamente

que representa un grave perjuicio para el desarrollo de la actividad deportiva que debe estar libre de complicaciones económicas, administrativas y jurídicas, para lograr sus fines estrictamente de esparcimiento y de recreación, que le son propios. En consecuencia, esta Corte estima de evidente necesidad la suspensión de la orden de convocar una asamblea para proceder a elegir una nueva junta directiva compuesta por personas diferentes a los recurrentes, para evitar riesgos morales, económicos y administrativos a la actividad deportiva, y así se declara.

F. Pruebas

a. Admisión

CPCA

27-6-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Henry Fuenmayor A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En materia de pruebas, la regla es la admisión y la negativa sólo puede acordarse en casos excepcionales y perfectamente claros de ilegalidad e impertinencia.

El auto apelado dispone lo siguiente:

“Visto el escrito de fecha 9-5-85, mediante el cual la abogada Moraima García Barreto, en su carácter de apoderada actora, promueve pruebas en este juicio, se admiten cuanto ha lugar en derecho, salvo la apreciación que de las mismas se haga en la sentencia definitiva, las contenidas en el particular primero, testimoniales, particular cuarto y particular quinto, con excepción de las inspecciones oculares contenidas en el particular segundo del escrito de promoción. en virtud de que, de conformidad con el artículo 338 del Código de Procedimiento Civil, sólo es admisible la inspección ocular sobre aquellas circunstancias que no pueden acreditarse de otra manera y en este caso la prueba que de ella pretende deducirse puede ser traída a los autos por otro medio de prueba idóneo. Para la evacuación de las pruebas admitidas se comisiona amplia y suficientemente al Juzgado Primero del Distrito Maracaibo de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, con sede en Maracaibo, y se concede el término de distancia de ocho (8) días para la ida y ocho (8) días para la vuelta. Para la evacuación de la experticia grafotécnica, contenida en el particular cuarto, se fija las diez de la mañana (10:00 a.m.) de la tercera (3ª) audiencia siguiente a esta fecha, para que tenga lugar el acto de designación de expertos. Líbrese el despacho correspondiente, con las inserciones conducentes”.

Por su parte, el promovente, en el escrito de promoción de dicha prueba de inspección ocular, señala como objeto de la misma los Libros de Atención de Emergencia que lleva la empresa reclamada, así como los Libros de Pabellón de la misma empresa. A este respecto observa la Corte que la inspección ocular o prueba de reconocimiento, tiene carácter subsidiario, el cual se deriva de los artículos 1.428 del Código Civil y 338 del Código de Procedimiento Civil y, por tanto, sólo procede cuando no se pueda o no sea fácil acreditar un hecho de otra manera diferente o cuando existe dificultad para ello o, finalmente, cuando no se pueda acreditar un hecho de otra manera. En todo caso, las limitaciones anteriores son relativas y no absolutas y, en definitiva, es el criterio del Tribunal quien aprecia tales circunstancias.

En el caso presente, ciertamente que los libros que constituyen el objeto de la prueba de reconocimiento no son de aquellos que pueden compulsarse a través de copias certificadas, como lo prevé el artículo 1.385 del Código Civil, o el artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto no se trata de registros o archivos de organismos administrativos, de los cuales los interesados pueden obtener certificaciones. Tampoco se trata de aquellos libros que de manera obligatoria debe tener todo comerciante, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del Código de Comercio, cuya exhibición parcial está prevista como medio probatorio principal sobre ellos, conforme a lo previsto en el artículo 42 *eiusdem*. De modo que ciertamente el medio de que dispone el recurrente para obtener alguna prueba de los hechos acreditados en tales libros, es ciertamente la inspección ocular.

En consecuencia estima esta Corte que resulta procedente la admisión de la prueba de inspección ocular sobre los libros señalados en el escrito de promoción de pruebas, como objeto de dicha prueba, y así debe acordarse. Por otra parte, tal como lo ha aconsejado nuestra jurisprudencia, en razón del significado que las pruebas tienen para el ejercicio del derecho de defensa, y lo confirma el artículo 292 del Código de Procedimiento Civil, las pruebas que son inadmisibles son aquellas "manifiestamente ilegales o impertinentes", o sea, que aparezca sin lugar a dudas y con claridad, la impertinencia e ilegalidad de las pruebas; de modo que no sea necesario esfuerzo alguno que implique, aunque sea superficialmente, rozar las cuestiones de fondo. Por esta razón, la doctrina y la jurisprudencia han sostenido que la regla es la admisión y que la negativa sólo puede acordarse en casos excepcionales y perfectamente claros de ilegalidad e impertinencia.

Es verdad, por otro lado, que en el escrito mediante el cual el apoderado del recurrente apeló del auto de inadmisión de las pruebas, se confunde el objeto de la prueba de inspección ocular con el de exhibición, hasta el punto que el mencionado apoderado señala que la finalidad de la prueba que promovió es la de que la contraparte exhiba ante el tribunal los libros mencionados, cuando lo cierto es que se trata de dos cuestiones diferentes, el objeto de la inspección, cual es el reconocimiento, y el de la exhibición, que es el de la presentación ante el tribunal de un objeto o un bien. Sin embargo, tal afirmación no pasa de ser sino una imprecisión acerca de la naturaleza de ambas pruebas, que no justifica que se le considere como un defecto de fondo en la promoción de la inspección ocular y que impida que pueda ser admitida y evacuada como inspección ocular, y así se declara.

b. *Prueba documental*

a'. *Valor probatorio*

CPCA

30-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Eduardo Da Encarnación de Andrade vs. Instituto Nacional de Puertos.

Respecto a las correspondencias o misivas que el actor dice dirigió al Instituto demandado, que produjo marcadas "J" y "K", la Corte expresa que carecen de valor probatorio porque no emanan del organismo demandado, lo cual es necesario a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.374 del Código Civil, para darle el mismo valor de un documento privado. Además, tampoco tienen el valor de prueba o de principio de prueba por escrito, de acuerdo al artículo 1.371 *eiusdem*, porque aunque aparece un

sello en el primero de tales instrumentos, sin embargo, en el sello aparece la mención "Sección de Correspondencia" y la fecha 23 de octubre de 1978 (folio 24); pero de allí no puede deducirse qué funcionario lo recibió, y aun cuando se desprendiera tal carácter, el sello por sí mismo sólo acredita el hecho de la recepción, pero no significa un reconocimiento del contenido de dicho instrumento, puesto que en ninguna parte surge la aceptación del organismo del objeto de tal correspondencia. Igual consideración cabe hacer a la carta que figura a los folios 26 a 28, que sólo parece emanada de la apoderada del actor, sin sello del Instituto demandado, y sin determinar qué funcionario la recibió. Además, aun cuando aparecieran tales determinaciones la sola recepción no significa aceptación y reconocimiento de las obligaciones a que se contraen dichas cartas, y así se declara.

b'. *Certificación de copias*

CPCA

30-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Eduardo Da Encarnación de Andrade vs. Instituto Nacional de Puertos.

La Corte pasa a analizar las pruebas existentes en autos para determinar si en verdad demuestran los asertos del libelo y así se tiene:

El instrumento acompañado bajo la letra "B" aparece en copia simple (folios 4 a 7), por lo que no puede ser apreciado como prueba por escrito, ya que no está certificada en ninguna forma de las prescritas en el artículo 1.384 del Código Civil, de modo que no puede ser tomado en cuenta como demostrativo de que el actor vendió ochocientos metros cuadrados de terreno a la Nación. Si ello ocurrió verdaderamente el actor no lo probó debidamente en juicio, y así se declara.

Los planos producidos con el libelo bajo las letras "G" y "Y", son meras copias fotostáticas sin que aparezcan certificadas por ningún funcionario competente, de manera que no puede esta Corte apreciarlos como prueba, porque carecen de la debida fuerza legal que permite que su descripción tenga valor fehaciente, de forma que es imposible tenerlos en cuenta como demostración de la ubicación de los terrenos y de la línea férrea que lo afecta. Tampoco el demandante promovió en juicio la inspección de su original, de acuerdo a lo previsto en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, mal pueden ser apreciados por esta Corte por no tratarse de ningún medio probatorio, y así se declara.

El instrumento que se acompañó al libelo marcado "H", también es una mera copia fotostática de una actuación en un tribunal, sin que aparezca certificada por el secretario, conforme lo prescribe el artículo 218 del Código de Procedimiento Civil, de modo que no puede apreciarse como prueba del pago que por Bs. 14.880,00 le hizo el Instituto demandado al actor, por concepto de la expropiación de una franja de terreno de 880 metros cuadrados para el paso de la línea férrea. Tampoco el demandante produjo en esta instancia copia certificada de dicho instrumento en el período probatorio, o hasta informes, como pudo haberlo hecho y no lo hizo, por lo que no puede dársele valor probatorio alguno y así se declara.

CPCA**6-6-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Lorenzo A. Carmona vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

La formalidad de la certificación en cada copia no puede sustituirse con un oficio de remisión de las mismas.

No obstante resultaría inútil reponer la causa al estado de que el tribunal *a quo* volviera a sentenciar, ya que también es cierto, como lo asevera el Tribunal de la Carrera Administrativa, que la Administración no demostró el cumplimiento del trámite del retiro por reducción de personal, porque los instrumentos con que pretendió comprobar tal extremo de la validez de la medida carecen de todo valor probatorio, en razón de que las copias fotostáticas consignadas como pruebas en la primera instancia, aparecen certificadas incorrectamente. En efecto, la firma del funcionario que se responsabiliza por la certificación no es autógrafa sino facsimilar, es decir, no original, lo cual no permite atribuirle a aquellas copias autenticidad. En efecto, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corte, que en esta oportunidad se ratifica, la formalidad de la certificación en cada copia no puede sustituirse con un oficio de remisión de las mismas, en el cual se diga que tales copias son reproducción fiel y exacta de sus originales, porque esta certificación no aparece sino en un acto aparte, referido a todo el conjunto de ellas, que hace que resulte como certificación ineficaz. Además, como lo observó el Tribunal de la Carrera Administrativa, la certificación que sí aparece en las copias está suscrita en forma facsimilar y no autógrafa u original, de modo que no constituye en verdad una certificación que pueda atribuírsele valor de auténtica, y así se declara.

c'. *Tacha de documento***CPCA****25-6-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Respecto del auto de fecha 6 de junio de 1983, alega el apelante violación de las siguientes disposiciones: artículo 321 del Código de Procedimiento Civil, puesto que habiendo tachado un documento y no haber insistido en hacerlo valer el querellante, correspondía al tribunal aplicar el mencionado artículo y no dictar la decisión impugnada. Artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, porque la recurrida, de una parte, no se pronunció sobre las ilegalidades denunciadas en la formalización del documento tachado, y porque suplió argumentos no esgrimidos por la parte querellante. Artículo 168 y 170 del Código de Procedimiento Civil, por no cumplir el auto apelado los requisitos previstos en tales artículos en cuanto a su publicación.

Al respecto se observa:

Tal como lo alega el apelante, tachado el instrumento promovido por la parte actora y formalizada dicha tacha, como en efecto se estima que lo fue, mediante escrito de fecha 17 de mayo de 1983, que corre en autos inserto al fólío ciento cinco (105), correspondía al promovente insistir en hacerlo valer en la tercera (3ª) audiencia siguiente. No habiéndolo hecho, correspondía al tribunal declarar terminada la incidencia, a fin de que en la definitiva se tuviese por desechado el instrumento del proceso.

En consecuencia, no es correcta la decisión del *a quo* conforme a la cual el hecho de que el tachante haya promovido dentro del expediente administrativo una copia certificada del presunto original tachado, permita considerar que ambos medios probatorios constituyan uno solo, cuando, en realidad, no lo son, ya que cada uno es, por su parte, un instrumento diferente: uno, como original y, el otro, una copia certificada. Materialmente son instrumentos de distinta naturaleza, hasta el punto de que hubiese podido ser cada uno de ellos promovidos separadamente por cada una de las partes. El hecho de que el tachante haya promovido por su parte uno a título de copia del tachado, puede tener una u otra consecuencia que ha de ser apreciada en la definitiva, y hasta puede interpretarse como un desistimiento de su propia prueba por parte del tachante, en cuanto afirma que el original de la copia es falso; pero ello no puede impedir que tal prueba se haga, cualesquiera que sean las consecuencias que en definitiva pueda tener. El entrar en el análisis de la relación entre un instrumento promovido por el tachante y el instrumento tachado que su promovente no insiste en hacer valer, implica, en efecto, el suplir argumentos no alegados por ninguna de las partes, y ello para negar una providencia que la ley expresamente ordena, que es la del término de la incidencia.

Correspondía, en consecuencia, al juzgador, simplemente, declarar terminada la incidencia con vista de la falta de insistencia del promovente del documento tachado, y dejar a la definitiva la apreciación del valor que la copia promovida por el tachante hubiese podido tener con vista del acuerdo de las partes sobre la falsedad del documento tachado. En consecuencia, procede la apelación y así se declara.

G. Sentencia

a. Apelación

CPCA

30-5-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Isilio A. Rodríguez vs. República (Procuraduría General de la República).

El artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le exige a la apelante que en la oportunidad que específicamente señala, el mismo presentó un escrito contentivo de las razones de hecho y de derecho en las cuales fundamenta la apelación. En el caso de autos, si bien la sustituta del Procurador General de la República, tal como se evidencia del punto que antecede, se limita a atacar el fundamento de la decisión apelada sin señalar concretamente los vicios que le imputan; sin embargo, esta Corte estima que su planteamiento constituye una impugnación genérica del fondo de la decisión, por lo cual se rechaza la solicitud de la parte querellante que pretende sea considerado como no formalizada la apelación y se declare desistido el recurso.

Ahora bien, observa esta Corte que el Tribunal de la Carrera Administrativa, al conocer de la impugnación contra el acto de destitución que afectara al querellante, analizó detenidamente las pruebas que el mismo aportara, comparándolas con los elementos constantes en el expediente administrativo y encontrando en las mismas una justificación a la inasistencia del funcionario al trabajo. Resulta, en consecuencia, que el fallo apelado funda su decisión en el pormenorizado análisis de los elementos de juicio constantes en los autos, por lo cual resulta improcedente el alegato de la sustituta del Procurador General de la República de que existía en las actas del expediente

administrativo la demostración de la falta que diera lugar a la sanción disciplinaria. Un alegato de tal índole no es admisible en la segunda instancia contencioso-administrativa, cuando existe una decisión, la apelada, que desvirtúa en base a elementos expresamente mencionados en su texto, los supuestos en los cuales la Administración se fundara. Correspondía, por el contrario a la sustituta del Procurador General de la República rebatir los argumentos hechos valer por el Tribunal de la Carrera Administrativa, demostrando a los fines de que prosperase su apelación, que los mismos eran falsos, inexistentes, contradictorios o contrarios a derecho. En el caso presente estima esta Corte que no es posible reexaminar los planteamientos que se hicieran ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, cuando los pronunciamientos de éste no han sido objeto de debate o de expresa impugnación por parte de la apelante, quien, como se señaló, se limitó a reafirmar la validez del acto anulado sin rebatir las bases de la decisión atacada.

Es por las razones que anteceden que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación de la sustituta del Procurador General de la República, por lo cual la sentencia apelada se confirma en el sentido de que se declara la nulidad del acto de destitución que afectara al ciudadano Isilio Anselmo Rodríguez Barillas, antes identificado, ordenándose su reincorporación al cargo que ocupara o a otro de igual naturaleza y remuneración y, por lo que atañe al pago de los sueldos que le fuera acordado, se modifica la decisión apelada, a fin de ajustarla a lo dispuesto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de acordar por concepto de indemnización su pago hasta la fecha de la presente sentencia.

b. *Vicio*

CPCA

2-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Víctor D. Ramírez vs. INOS.

El vicio de contradicción de la sentencia sólo existe cuando la parte dispositiva del fallo contiene pronunciamientos que recíprocamente se desvirtúan.

No encuentra en cambio esta Corte, infracción del citado artículo 162 por contradicción en la sentencia; en efecto, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, el vicio de contradicción sólo existe cuando la parte dispositiva del fallo contiene pronunciamientos que recíprocamente se desvirtúan, lo cual no ocurre en el presente caso. Las razones contradictorias que puedan localizarse en los fallos, corresponden cuando más al vicio de defecto de motivación, que por otra parte no encontramos en los párrafos de la sentencia transcritos por el apelante para fundamentar el vicio de contradicción alegado; el *a quo* en dichos párrafos simplemente dice, de una parte, que el querellante solicitó la práctica de una inspección ocular para comprobar sus alegatos, y más adelante, que el querellante no presentó prueba a su favor en sede administrativa; considera esta Corte que a esta parte del fallo, a lo sumo puede imputársele una redacción poco precisa, pero que evidentemente debe ser interpretada en el sentido de pruebas anunciadas y no evacuadas, lo cual no configura ninguna contradicción ni vicio de inmotivación; en consecuencia, no hay lugar al alegato sobre este aspecto y así se declara.

CPCA**30-5-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Pedro Zambrano vs. Instituto Nacional de Nutrición.

Ha alegado igualmente la apelante la violación por parte de la sentencia de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, por haberse basado el juzgador en circunstancias no hechos valer por el recurrente en su libelo. Considera que al actuar en la forma que le imputa, el tribunal incurrió en el vicio de ultra petita. En relación con los anteriores alegatos observa esta Corte que en el escrito contentivo de la querrela el actor aduce fundamentalmente que su cargo no podía ser calificado en la forma como lo hiciera la Administración, en razón de lo cual el tribunal no hizo otra cosa que pronunciarse sobre un alegato planteado por el interesado. Por otra parte, el vicio de ultra petita no se causa por el hecho de que el sentenciador acoja una motivación no planteada por las partes, sino que el mismo se tipifica en los casos en que en la parte decisoria de la sentencia se acuerde más de lo que había sido demandado. El vicio, en consecuencia, recae sobre el dispositivo del fallo y no sobre los restantes elementos del mismo. En vista de las consideraciones que anteceden se considera infundada la impugnación que se analiza, y así se declara.

H. *Perención***CPCA****6-6-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Carlos Mora B. vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, como tribunal de alzada, puede apreciar y declarar las violaciones de la sentencia que se apele, a pesar de haberse operado la perención.

No obstante, por tratarse la perención prevista en el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de obligatorio cumplimiento para esta Corte, en caso de que ella se hubiera producido, ya que la misma opera de pleno derecho y de manera objetiva, si ha transcurrido más de un año desde el último acto del procedimiento, la Corte de oficio debe examinar la situación en que se encuentra el caso de autos, a los efectos de determinar si procede o no declarar la perención de esta alzada.

Al respecto observa la Corte: El 16 de febrero de 1983, por haberlo solicitado la sustituta del Procurador General de la República, se ordenó la continuación de la causa por encontrarse paralizada para esa oportunidad, y se dispuso entonces que en la décima audiencia siguiente a la notificación del querellante tendría lugar el Acto de Informes (folio 86). No obstante, no se gestionó la notificación del actor por parte de la parte querrelada, y por ello la causa se mantuvo en el mismo estado hasta la presente fecha. En consecuencia, ciertamente que el juicio se paralizó por más de un año; resultando obligatorio declarar perimida la instancia, conforme lo determina el artículo 86 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 87 *eiusdem*, la declaratoria de perención de la instancia deja firme la sentencia apelada, salvo que ésta viole disposiciones de orden

público, y que por disposición de la ley corresponda a esta Corte el control de la legalidad de la decisión apelada. En consecuencia, siendo este Tribunal Colegiado la Alzada del Tribunal de la Carrera Administrativa, según lo señala el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte puede apreciar y declarar las violaciones de la sentencia apelada, a pesar de haberse operado la perención, y en este sentido observa, que el Tribunal de la Carrera Administrativa al declarar con lugar la querrela, anuló el acto recurrido, y además ordenó a la República que pagara la totalidad de los sueldos dejados de percibir desde la fecha del retiro ilegal hasta que se produjera la reincorporación del actor, lo cual a juicio de esta Corte infringe disposiciones de naturaleza irrenunciable, como lo son las normas que establecen los requisitos que deben cumplir las sentencias de los tribunales.

En efecto, de acuerdo al artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, las sentencias deben poder ejecutarse por sí mismas, sin quedar sujetas a condiciones futuras o dependientes de la voluntad de alguna de las partes y, por otro lado, el artículo 174 *eiusdem*, establece que en las sentencias en las cuales se condene al pago de daños y perjuicios debe determinarse su monto. Ahora bien, el pago de los sueldos dejados de percibir no constituye en verdad una contraprestación por servicios realizados por los querellantes, sino la indemnización por las cantidades que aquéllos dejaron de percibir por el hecho de un retiro ilegal. Trátase, en consecuencia, de daños y perjuicios más que propiamente una remuneración por los servicios prestados, por tanto, su monto debe determinarse en la misma sentencia y no puede quedar indefinido e indeterminado en el tiempo. De manera que la sentencia que no contenga la fijación de dicho monto viola los artículos 162 y 174 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

I. Recurso de hecho

CPCA

30-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Ramón S. Guevara vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní del Estado Bolívar.

Que de acuerdo al mandato contenido en el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil y del párrafo 1º del artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el testimonio indispensable para la decisión referente al recurso de hecho debe acompañarse al escrito del recurso, o dentro del término breve y perentorio que al efecto fije la Corte; en el caso de autos, la recurrente no consignó ninguna de las dos oportunidades indicadas dicho testimonio, lo que, en consecuencia, determina que la Corte no puede pronunciarse sobre la procedencia del mismo, y así expresamente lo declara.

En razón de las anteriores consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que no tiene materia sobre la cual decidir, respecto al recurso de hecho intentado por la Municipalidad del Distrito Caroní del Estado Bolívar, en contra del auto que negó la apelación interpuesta por dicha Municipalidad, en contra del auto de admisión del recurso intentado por el ciudadano Ramón S. Guevara Solórzano, según consta del expediente Nº 2171 llevado por el Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Sur-Oriental, con sede en Maturín, Estado Monagas.

3. *El recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción*

CPCA.

6-6-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rucda

CASO: Inveauto vs. República (Contraloría General de la República).

De conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se concede un lapso de 45 días continuos para la interposición del recurso de plena jurisdicción en contra de la resolución que confirme o reforme el reparo. Por su parte el artículo 113 *ejusdem* establece que los lapsos judiciales se computarán conforme al derecho procesal aplicable; y el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil determina cómo se computan los lapsos judiciales conforme al derecho procesal aplicable.

La concurrencia de las dos normas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República sirve de fundamento para que el recurrente sostenga que el cómputo para intentar el recurso jurisdiccional debe hacerse por días continuos, excluyendo los días feriados, por considerar que se trata de un lapso judicial.

La Corte sustenta un criterio diferente, y entiende que la presencia de las dos normas, la del artículo 103 y la del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República no significan que una sea complementaria de la otra; de ser así, la contenida en el artículo 103 hubiera aclarado o remitido al cómputo de los lapsos judiciales de una sola vez, pero al hacerlo en una norma separada, en el artículo 113, no pretende complementar la primera; lo que ocurre es que se legisló para dos situaciones diferenciables; la primera norma, la del artículo 103, se refiere al lapso preclusivo de caducidad, no procesal, porque hasta ese momento no hay demanda y, por tanto, es un lapso que se cuenta a partir del momento en que el acto es notificado al interesado hasta los 45 días continuos para que el particular ejerza el recurso de plena jurisdicción; igual como ocurre en los lapsos de 30 días o de seis meses que establece la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para intentar el recurso jurisdiccional, entre otras, y al no existir todavía un juicio mal puede computarse en la forma que previene el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil; en cambio, la situación varía en el otro supuesto, es decir, cuando se trata de un procedimiento judicial, cuando el juicio ha comenzado, en cuyo caso, y es lo que previó el legislador, se aplica la norma contenida en el artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y así se declara.

En el caso de autos, y en base a la precedente precisión, la recurrente fue notificada de la confirmación del reparo el 2 de noviembre de 1981; en consecuencia, los 45 días continuos se vencieron el 17 de diciembre de 1981, mientras que el recurso fue interpuesto el 18 de diciembre de 1981, razón por la cual resulta inadmisibile de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y artículos 124, ordinal 4, en concordancia con el artículo 84, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

4. *Recursos contencioso-administrativos especiales*A. *Contencioso-tributario*

CSJ-SPA (146)

14-5-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

CASO: Taller Comercio, C. A. vs. República (Impuesto sobre la Renta).

Una vez definida la "litis", en cuanto a los hechos que configuran la controversia por medio del reparo formulado por la fiscalización y del recurso contencioso-fiscal interpuesto por el contribuyente, aquélla o éste pueden invocar el derecho aplicable o alegar ilegalidades o violaciones de la Ley de cualquier estado o grado de la causa, inclusive en alzada.

Respecto a la oportunidad para exponer el alegato de incompetencia del funcionario, la Sala ha expuesto lo siguiente:

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

"La representación fiscal aduce que el alegato de incompetencia, en el presente caso, es extemporáneo, por cuanto el mismo fue concretado y opuesto en el acto de informes ante el tribunal de la recurrida, siendo la única oportunidad para ello la iniciación del proceso, vale decir, la presentación del escrito del recurso contencioso-fiscal, donde se deben exponer todas las razones de hecho y de derecho, pues de no hacerse así, queda indefenso el Fisco Nacional. Al respecto es necesario observar que la Constitución Nacional, en su artículo 58, consagra que la "defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso". Por su parte, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al referirse a las acciones o recursos de nulidad contra actos particulares de la Administración establece que: "... la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales" y el 164 *ejusdem*, referente al procedimiento de Segunda Instancia dispone que se admitirán las pruebas de experticia, inspección ocular, juramento, posiciones juradas e instrumentos públicos y privados; de manera que resulta inexacto alegar que el Fisco queda en estado de indefensión, cuando se impugna la competencia del funcio-

nario durante el desenvolvimiento del proceso y no precisamente al inicio del mismo, en el consiguiente escrito del recurso. Bien puede suceder que el contribuyente se percate de la existencia de tal vicio con posterioridad al comienzo del juicio contencioso-tributario, pues la competencia del funcionario no se presume *ex-lege*, y le corresponde a la Administración impugnada probarla en cualquier estado y grado de la causa, hasta la conclusión de la misma, cuando ésta sea opuesta precisamente por el administrado en su defensa. Siendo, como ya se expuso anteriormente, la incompetencia un vicio constitutivo de una ilegalidad o violación de la ley, puede pues ser alegada en cualquier estado y grado de la causa, inclusive en alzada, y acarrea la posibilidad para el juez de pronunciar la dicha nulidad absoluta, aun de oficio". (Sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia el 27 de marzo de 1984 en el caso de "Vioca", Fábrica de Cristales Opticos, C. A.).

CSJ-SPA

7-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas.

Por las razones expuestas, la Corte declara procedente el presente recurso de hecho y por cuanto el testimonio traído con el escrito del recurso es suficiente, en pro de la celeridad procesal y autorizada por lo dispuesto en el artículo 98, aparte final del parágrafo primero de la Ley Orgánica que rige la Corte, entra la Sala a conocer de la cuestión apelada y al efecto decide:

La Procuraduría, en defensa de sus intereses, ante la posibilidad de que el juicio transcurra y que la pretensión pecuniaria del Fisco Nacional corra el riesgo de hacerse nugatoria por falta de adecuada garantía, aspira le sea resuelta como cuestión previa la suficiencia o no de la garantía.

Al respecto ha expresado la Corte anteriormente el siguiente criterio que se ratifica íntegramente en esta ocasión, "si se observa que la constitución de la garantía es requisito previo indispensable para la iniciación del juicio, no cabe duda que la discusión que pueda originarse en su transcurso, cuando estime el Fisco que por causas imprevistas la garantía ha devenido insuficiente, debe ser decidida con carácter previo a otra cuestión, evitándose así o posponiéndose la suspensión del juicio —que es la sanción aplicable al caso—, si en realidad no existe tal insuficiencia. Como el momento de pronunciarse la sentencia sobre el fondo, no es posible precisarlo rigurosamente, corre el riesgo el Fisco de que en caso de serle favorable no exista garantía o ésta sea realmente insuficiente".

"Por otra parte, si el contribuyente está siempre obligado a otorgar la garantía no debe oponerse a que se dilucide cuanto antes si la por él ofrecida sigue siendo suficiente, y poder así continuar y concluir el juicio".

B. *Contencioso de la Carrera Administrativa*a. *Competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa*

CPCA

9-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Francisco Javier Ortega vs. Municipalidad del Distrito Federal.

Los Tribunales Contencioso-Administrativos son competentes para conocer de demandas de condena en contra de las administraciones estatales y municipales, junto con las de nulidad de actos administrativos, de cuya confirmación dependa la obligación de pagar sumas de dinero, tramitándose ambas en un único proceso.

Por lo que se refiere a la otra decisión del tribunal *a quo*, en el sentido de que en el libelo se hizo por parte del recurrente una acumulación indebida de acciones, por tratarse de dos acciones de naturaleza diferente, que deben tramitarse por procedimientos excluyentes, la Corte observa:

No es cierto que la acción subsidiaria sea una acción de cobro de bolívares derivada de una relación de trabajo, como lo asienta el tribunal *a quo*, sino por el contrario, su origen es la ruptura del vínculo de empleo público que une a sus empleados con la Municipalidad del Distrito Federal, del cual la Gobernación de dicho Distrito es un órgano ejecutivo (artículo 28 de la Ley Orgánica del Distrito Federal). Tal carácter proviene del artículo 1º de la Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados o Funcionarios Públicos al servicio de la Municipalidad del Distrito Federal, que determina que sus derechos y obligaciones se rigen por tal Ordenanza y no por contratos de trabajo. En efecto, el recurrente se dice funcionario público al servicio de la Gobernación y, además, de carrera, y reclama en tal condición, uno de los derechos que reconoce a dichos funcionarios la Ordenanza mencionada en su artículo 32, o sea, el de percibir como indemnización al ser retirados, las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía. En consecuencia, no es una relación de trabajo la que existe entre sus funcionarios y la Gobernación, sino un vínculo legal de carácter público, que origina recíprocos derechos y deberes tanto para la Administración Municipal como para sus empleados. En consecuencia, la acción subsidiaria de pago de prestaciones sociales pertenece a la materia de carrera administrativa municipal.

Ahora bien, ¿corresponde esta materia a la jurisdicción contencioso-administrativa o a los tribunales civiles? Porque a los tribunales del trabajo no les está atribuida en razón de que la prestación de servicios no ocurre a través de un contrato de trabajo sino de un régimen legal. A este respecto la Corte observa: La propia Ordenanza de Carrera Administrativa califica a las acciones que los interesados puedan intentar por violaciones a sus normas, de contencioso-administrativas, cuando expresamente califica de recursos contencioso-administrativos a los que los interesados ejerzan ante los organismos jurisdiccionales competentes (artículo 71). De manera que no cabe duda alguna que la acción de pago de prestaciones sociales fundadas en las disposiciones de aquella ordenanza son de materia contencioso-administrativa, y así se declara.

Ahora bien, tratándose de una ley local, la ordenanza en comentario no podía atribuir a órgano alguno del Poder Judicial competencia para conocer de aquellas acciones y, por ello, se limitó a señalar que, si bien los recursos que pueden inten-

tarse en contra de los actos que lesionen a los funcionarios son contencioso administrativo, éstos debían ejercerse por ante los "organismos jurisdiccionales competentes". La determinación de estos organismos sólo corresponde al legislador nacional, en virtud de lo establecido en el ordinal 23 del artículo 136, y en el artículo 207, ambos de la Constitución. Corresponde, en consecuencia, a esta Corte precisar si dicha determinación legal existe, en el sentido de cuáles son los órganos judiciales competentes para conocer de las acciones de pago de prestaciones sociales que los ejerzan los funcionarios públicos municipales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 71 de la ordenanza de referencias.

A este respecto se tiene que, en primer término, de una manera general, el artículo 206 de la Constitución, incluye dentro de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, la acción de condena al pago de sumas de dinero contra la Administración. Esta definición de competencia, por su rango constitucional, es suficiente para calificar a la acción de referencia de contencioso-administrativa y, por ende, bastaría para atribuirla a los respectivos órganos judiciales de esta jurisdicción. Sin embargo, el propio texto citado, el artículo 206, señala que tal competencia se ejercerá conforme a la ley, y ocurre que ésta no ha sido dictada, sino que provisionalmente regula la materia contencioso-administrativa la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y esta ley al precisar la competencia contencioso-administrativa de los Tribunales Contencioso-Administrativos Regionales, que conocen de acciones de nulidad por ilegalidad contra actos administrativos municipales o estatales, en los artículos 181 y 182 *eiusdem*, no se refiere a las acciones de condena intentadas contra la Administración Municipal. Al contrario, en el ordinal 1º del artículo 183 *eiusdem*, se dice que son los tribunales del derecho común los competentes para conocer de cualquiera otro recurso o acción que se proponga contra los Estados y Municipios. ¿Serán, entonces, a los tribunales civiles a donde deben ser llevadas las acciones contencioso-administrativas de pago de prestaciones sociales a los funcionarios públicos municipales, a pesar que su origen es el vínculo de empleo público y su causa un acto administrativo?

En principio, la unidad del régimen jurídico de la carrera administrativa choca en contra de la anterior conclusión, de que dos jurisdicciones diferentes conozcan de asuntos correspondientes a una misma materia y a un mismo origen; lo cual no sólo dislocaría el sistema sino también lesionaría a los funcionarios y perjudicaría a la misma Administración, ya que aunque se deriven las acciones de nulidad y de condena de un solo hecho, por ejemplo, el retiro, sin embargo, los tribunales, los juicios, los plazos, los requisitos de admisibilidad serían diferentes y, por último, la oportunidad para intentarlas estaría sometida a regímenes totalmente opuestos. En los recursos de anulación sería una caducidad de seis meses, mientras que en las acciones de condena una prescripción de diez años, que es propio de las acciones personales comunes, cuando, sin embargo, se trata de acciones que participan de la misma naturaleza de carrera administrativa. Esta distorsión de un sistema que el legislador postula como único y uniforme, debe también tener en el ámbito judicial un idéntico tratamiento, partiendo de que la causa que da lugar a una y otras acciones es la misma: la ruptura de un vínculo de empleo público, de cuya validez o no dependen también unos efectos propios de tal vínculo.

Teniendo presentes los anteriores principios, la Corte observa que la propia Ordenanza de Carrera Administrativa califica de contencioso-administrativos a los recursos o acciones que los funcionarios públicos pueden intentar en contra de la decisiones administrativas que lesionen sus derechos, entre ellas, las derivadas de los actos de retiro, que en caso de quedar firmes o no, después de su impugnación por ilegalidad, determinan diversos efectos y, entre ellos, el de la reincorporación o el del pago de prestaciones. Es decir, que el mismo acto impugnado en nulidad produce por el hecho

mismo de que la sentencia relativa a la nulidad sea estimada o desestimada, de inmediato, sin solución de continuidad, derechos cuyo origen es el mismo vínculo jurídico que permitió dictar el acto recurrido principalmente, o sea, el empleo público. Por tal razón, siendo efectos derivados del acto principal, que pueden determinarse en una misma sentencia, bien pueden perfectamente ser comprendidos en una sola demanda las consecuencias de una u otra situación porque la causa o título jurídico es idéntico. Este hecho es el que permite al juez que tiene competencia para conocer de la nulidad de un acto principal, conocer también de sus consecuencias, si en lugar de anularlo lo considera firme y válido. Máxime cuando, como en el presente caso, también la acción subsidiaria es de naturaleza contencioso-administrativa, basada en el mismo acto impugnado. Por tanto, estima la Corte que si a los tribunales contencioso-administrativos y entre ellos los señalados en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se les atribuye competencia para conocer de demandas de nulidad de actos administrativos de autoridades estatales o municipales, bien pueden determinar también, en ejercicio de esa misma competencia, tanto los efectos de su declaratoria de nulidad, como las de su confirmatoria, si en el mismo libelo así se les hubiera solicitado. Por consiguiente, a juicio de esta Corte, el criterio determinativo de la competencia contenido en el artículo mencionado, es integral, para poder así garantizar la unidad de sistemas como el de la carrera administrativa, en donde de un mismo hecho se derivan diversas acciones que los funcionarios pueden intentar. En consecuencia, el criterio anterior estriba en que en la competencia para declarar la nulidad se encuentra tanto la atribución de indicar los efectos de los actos de ser declarada tal nulidad, como también cuando sea desestimada, ya que en el fondo se trata de una misma pretensión, y de un único acto de donde se derivan ambos efectos. Esta interpretación integradora permite obviar el inconveniente señalado de la bipartición del sistema judicial de la carrera administrativa. Este principio integrador es el que se encuentra consagrado implícitamente en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el cual, por la evidente conexidad que guardan las acciones que se derivan de los actos administrativos, se atribuye en caso de acciones de anulación también competencia a los mismos jueces, para conocer y decidir acciones de condena, sin distinguir si son por vía principal o subsidiaria, en contra de la Administración, si así se hubiere solicitado en la misma demanda.

Tal norma atributiva de una competencia integradora de la materia contencioso-administrativa, resulta igualmente aplicable a los jueces contencioso-administrativos, a que se contrae el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando a los efectos del conocimiento y resolución de los juicios de nulidad contra los actos administrativos de las autoridades estatales y municipales, el aparte segundo del citado artículo 181 obliga a los jueces mencionados a que apliquen las mismas normas que definen la amplitud de los poderes decisorios de la Corte Suprema de Justicia, en tales juicios, entre otras, las contenidas en la Sección Cuarta del Capítulo II, Título V de dicha Ley Orgánica, en donde se encuentra precisamente el artículo 131, a que antes se hizo referencia. Por tanto, la competencia de los indicados tribunales para conocer de demandas de condena en contra de las Administraciones Estadales y Municipales, junto con las de nulidad de actos administrativos, de cuya confirmación dependa la obligación de pagar sumas de dinero, se deriva de la remisión que el indicado aparte segundo del artículo 181, ya referido, hace el artículo 131, y así se declara. Además, esta interpretación integradora resulta cónsona con la definición general de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, contenida en el artículo 206 de la Constitución, que viene a ser en definitiva la norma definitoria de dicha materia.

En razón de lo expuesto, las acciones que el ordinal 1º del artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, atribuye a los tribunales del derecho

común, en contra de los Estados y Municipios, son aquellas autónomas, es decir, no conexas a las de anulación de actos administrativos, y así se declara.

CUARTO:

Desde otro orden de ideas, el criterio determinativo de la competencia contencioso administrativa integradora, responde mejor al principio fundamental de nuestro sistema procesal de evitar el riesgo de sentencias contrarias y contradictorias en un mismo asunto, o sobre asuntos que guarden entre sí una evidente conexión, derivada de una identidad de personas y cosas que, de manera general y específica, consagran el artículo 222 del Código de Procedimiento Civil y los ordinales 1º y 2º del artículo 225 *eiusdem*.

Por tanto, en base al criterio integrador consagrado en el artículo 206 de la Constitución, y en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y dado que el aparte segundo del artículo 181 *eiusdem*, remite a los Jueces Contencioso-Administrativos Regionales, en los juicios de que conozcan, a las normas que rigen los poderes decisorios de la Corte Suprema de Justicia, en materia contencioso-administrativa, aquéllos pueden conocer de acciones de condena contra los Estados y Municipios, cuando exista conexidad entre estas acciones y las de anulación de los actos administrativos estatales y municipales. Todo lo cual está en armonía con el principio procesal de la acumulación necesaria para evitar contradicción entre diversas sentencias que versan sobre un mismo asunto, consagrado de manera general en el artículo 222 del Código de Procedimiento Civil.

Por último, la misma normativa atinente a la carrera administrativa municipal consagra la conexidad entre ambos modos de proceder ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, o sea, entre la acción de nulidad de los retiros ilegales y las de condena por el pago de las indemnizaciones debidas. En efecto, el párrafo tercero del artículo 60 de la Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados o Funcionarios Públicos al Servicio de la Municipalidad del Distrito Federal, reza textualmente:

“Todo funcionario de carrera que haya sido destituido sin causa justificada podrá acudir ante los organismos competentes para que se le reincorpore al servicio o, en su defecto, le reconozcan las bonificaciones e indemnizaciones a que tuviere derecho conforme a las previsiones de esta Ordenanza”.

En concreto, que el propio texto legal contempla la acumulación, en forma subsidiaria, de las acciones de nulidad y de condena de indemnizaciones en contra de la Administración Pública Municipal, por lo que a tenor de lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, y del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y conforme a la remisión contenida en el segundo aparte del artículo 181 *eiusdem*, resulta procedente la acumulación de ambas acciones, y así se declara.

QUINTO:

Definida la naturaleza contencioso-administrativa de la acción subsidiaria interpuesta por el recurrente en su mismo recurso de anulación, no cabe duda alguna que, por razón de la materia o de su naturaleza, ambas acciones, la de anulación y la de condena, no se excluyen, por participar de una misma sustancia, dado que el hecho o el título jurídico que las determina, es el mismo: el vínculo de empleo público. Ahora bien, si la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite en su artículo 131 a los Jueces Contencioso-Administrativos, que conozcan junto a las pretensiones de anulación pretensiones de condena, y que ambas sean resueltas en una misma sentencia, también está autorizando que tales acciones se tramiten en un único proceso,

el del juicio de anulación de actos de efectos particulares y, por esta otra razón, cuando se intentan en un mismo libelo, el procedimiento es único, no existiendo, por tanto, incompatibilidad en materia procedimental entre dichas acciones. La misma ley permite su acumulación y su tratamiento similar judicialmente y, en consecuencia, no puede señalarse incompatibilidad alguna de procedimientos, porque sólo es uno el aplicable, y así se declara.

En todo caso, como en el libelo respectivo se ejercieron conjuntamente acciones atinentes al régimen de carrera administrativa, en razón de lo dispuesto en el artículo 73 de la Ordenanza de Carrera Administrativa Municipal, el tribunal, además del emplazamiento a los interesados por cartel, como lo prevé el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, deberá notificar al Síndico Procurador Municipal para que éste represente y defienda judicialmente a la Municipalidad en dichas controversias y, con ello, no se perjudicaría la Administración, por el hecho que en un mismo proceso se tramiten ambas acciones, ya que aquel funcionario puede perfectamente defender la legalidad del retiro, así como defender a la Municipalidad de la reclamación del pago consecucional al retiro de las prestaciones sociales, y así se declara.

Por las razones anteriores estima esta Corte que tampoco existe el motivo de inadmisibilidad previsto en los ordinales 4º del artículo 124 y 4º del artículo 84, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de acumulación indebida de acciones excluyentes, y así se declara.

DECISION

Por la motivación precedente, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara con lugar la apelación interpuesta por la apoderada del ciudadano Francisco Javier Ortega, anteriormente identificado, y en consecuencia:

Primero: Se revoca el auto de fecha 14 de febrero de 1985 dictado por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, que declaró inadmisibile el recurso que el prenombrado ciudadano intentó contra el acto administrativo contenido en la Resolución N° 044 de fecha 29 de febrero de 1984, dictado por el Prefecto del Departamento Vargas, que removió del cargo de Comisario de Parroquia a dicho ciudadano.

Segundo: Se ordena al indicado Juzgado que admita el citado recurso, conforme lo determina el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que se dé inicio al juicio.

Tercero: Se ordena al mencionado Juzgado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados o Funcionarios Públicos al Servicio de la Municipalidad del Distrito Federal, disponga en el auto de admisión la notificación del referido recurso al Síndico Procurador Municipal de dicha Municipalidad.

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Lorenzo A. Carmona vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

La aplicación de las medidas fiscales para lograr ajustes presupuestarios en los gastos de personal, no pueden ser examinadas por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

La Corte para resolver observa:

En verdad que el Tribunal de la Carrera Administrativa está en lo cierto cuando afirmó que la medida de retiro por reducción de personal no puede sustentarse únicamente en los actos generales que ordenen a los organismos administrativos realizar reajustes presupuestarios, sino que, por el contrario, si bien pueden servir de justificación económica y técnica a tal medida, ello no dispensa a la Administración de cumplir con el procedimiento establecido en el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con los artículos 14 y siguientes del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos Nacionales, vigente para la época. Pero, no es cierto, por otro lado, que para adoptar la medida de reducción, el organismo querellado debía primero haber demostrado que aplicó el reajuste presupuestario a otros gastos de personal antes que proceder a retirar personal, ya que ello sólo corresponde determinarlo a la Administración como ejecutor de la política fiscal, cuya bondad, oportunidad y mérito no pueden los tribunales calificar, salvo que pretendan sustituirse a la Administración en el manejo de sus presupuestos. Este ha sido el criterio reiterado de esta Corte, en el sentido que la aplicación de las medidas fiscales para lograr ajustes presupuestarios en los gastos de personal, no pueden ser examinadas por el Tribunal de la Carrera Administrativa, y así se declara.

b. *Admisibilidad: Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

2-5-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Aydee Bompast vs. Instituto Autónomo Círculo de las Fuerzas Armadas.

La Corte define el criterio de que la solicitud de conciliación ante la Junta de Avenimiento es un requisito de admisibilidad del recurso, al punto de que el recurrente debe esperar el transcurso de los 10 días que fija la ley que la Junta decida, para poder interponer el recurso.

La Corte observa que entre la documentación acompañada por la querellante aparece marcado "D" (folio 7), el escrito que en fecha 15 de febrero de 1984 dirigiera a la Junta de Avenimiento del Instituto Autónomo Círculo de las Fuerzas Armadas, mientras que el escrito contentivo de su recurso fue presentado ante el Tribunal de la Carrera Administrativa el 28 de febrero de 1984, es decir, antes de concluir el lapso previsto por la Ley de Carrera Administrativa (artículo 16) para considerar agotada la instancia de conciliación que estableció como requisito *sine qua non* para el ejercicio del recurso jurisdiccional. En efecto, señala la Ley (artículo 15), a) que los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin haber efectuado previamente la gestión ante la Junta de Avenimiento; b) de la norma transcrita aparece, sin lugar a dudas que la *gestión* que se realiza ante la Junta tiene por finalidad *conciliar*, llevar a un arreglo el problema que se suscita entre el empleado y la Administración, a cuyos efectos, es indispensable esperar la respuesta de ésta o dejar transcurrir el lapso de diez (10) días hábiles que prevé el artículo 16, para que la Junta "cumpla su cometido"; c) el funcionario, en consecuencia, *debe esperar* que se produzca la conciliación a través de la gestión que realiza la Junta de Avenimiento dentro de este término de diez (10) días, para lo cual necesariamente debe dejar transcurrir en su totalidad dicho lapso.

La interposición de la querrela *antes* de fenecer el mismo, constituye una violación de las previsiones consagradas en los artículos 15 y 16 de la Ley de Carrera Administrativa y hace extemporáneo el recurso.

En el caso de autos el lapso de diez (10) días hábiles se vencía el 29 de febrero de 1984, de manera que al presentarse el recurso ante el Tribunal de la Carrera Administrativa se incumplió con el requisito del *agotamiento* de la conciliación que la Ley exige como paso previo a la vía Contencioso-Administrativa. En virtud de lo expuesto, el recurso resultaba *inadmisible*.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara *con lugar* el recurso interpuesto por el sustituto del Procurador General de la República contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 3 de octubre de 1984, la cual *revoca* en esta oportunidad.

Voto salvado del Magistrado Román José Duque Corredor:

Primero: La obligación impuesta a los funcionarios en el párrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, de efectuar previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento, para poder intentar válidamente acciones por ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la carrera administrativa, no constituye ciertamente un antejuicio obligatorio, que tenga por finalidad agotar la vía administrativa previamente a la reclamación judicial.

Segundo: Tal requisito no es propiamente un presupuesto procesal de la acción, sino por el contrario, una formalidad necesaria para el inicio del juicio. Por tanto, se cumple con demostrar en la querrela la solicitud de la gestión de conciliación, ya que no se trata de trámite alguno de revisión de actos administrativos.

Por ello, la ley no exige que sea obligatorio esperar la decisión correspondiente, o el transcurso del plazo para que la Junta de Avenimiento cumpla con su cometido, para saber, en definitiva, la última decisión de la administración y poder acudir, en consecuencia, a la vía judicial.

Tercero: Obligar a los funcionarios a que esperen el resultado de la gestión, o que se venza el lapso de diez días hábiles que tiene la Junta de Avenimiento para lograr la conciliación, es transformar la naturaleza de la instancia conciliatoria en un procedimiento administrativo previo. Si se mantiene lo primero, se reconoce a dicha gestión su verdadera naturaleza de medio de facilitar una solución amistosa, por medio de un tercero, con la Administración, y no se le erige en el presupuesto procesal de la acción de agotar previamente la vía administrativa. Por el contrario, si se impide la interposición de las acciones porque no ha habido decisión respecto al avenimiento, o porque no se ha vencido el plazo para ello, es convertir a la gestión en un verdadero recurso administrativo-necesario para que se extinga la instancia dentro de la misma Administración.

Cuarto: La característica no administrativa de la gestión conciliatoria prevista en el párrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, se pone de manifiesto por la no participación del funcionario interesado en su trámite, como no sea la sola petición a la Junta de Avenimiento de que procure un arreglo y, además, por el carácter no administrativo de dicha Junta y, por último, por la circunstancia de que ésta no dicta ninguna decisión, sino que se limita a instar a la Administración para que se concilie y a reflejar el resultado de su intermediación.

Quinto: Obligar al funcionario, en consecuencia, a esperar a que se produzca o no la conciliación, o a que venza el lapso respectivo, es convertir a una obligación de medio, de un órgano intermediario, en una obligación de resultado a cargo de los funcionarios públicos. De esta última característica son los procedimientos administra-

tivos, más no las instancias conciliatorias, que no son sino medios para procurar o gestionar arreglos extrajudiciales por la intermediación de terceros.

Sexto: Establecer que el lapso útil para interponer la acción sólo existe después que se cumpla la gestión conciliatoria con la decisión de la Junta de Avenimiento, o por el vencimiento del lapso para ello, es alterar la naturaleza del trámite de conciliación. Este criterio origina una reducción sustancial del indicado lapso, es decir, una modificación. En efecto, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, el término para ejercer las acciones para ante la jurisdicción contenciosa administrativa de la carrera administrativa, es de seis meses, contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a tales acciones. Por tanto, si se exige que se cumpla la gestión conciliatoria, se estaría propiamente eliminando parte de aquel término, en doce días continuos, que equivalen en tiempo a diez días hábiles, o sea, que en definitiva ya no serían seis meses de que disponen los funcionarios para accionar judicialmente sino de cinco meses y ocho días.

Séptimo: Requerir el cumplimiento efectivo del trámite de la conciliación, por la decisión de la Junta de Avenimiento o por el inútil transcurso del término para que éste cumpla su cometido, es darle a dicho trámite la naturaleza de un asunto prejudicial, que no aparece ni del texto ni de la intención del legislador, como si fuera el antejuicio administrativo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que ciertamente tiene como efecto condicionar la validez de la acción misma y no simplemente de la admisibilidad de la demanda.

Octavo: Lo anterior es tan cierto que incluso después de introducida una acción es perfectamente posible continuar una conciliación iniciada con anterioridad por ante dichas Juntas de Avenimiento, porque a través de tal gestión no se agota vía alguna de revisión del acto impugnado judicialmente, cuyo agotamiento hace nacer la acción, sino que, por el contrario, la conciliación se traduciría en un nuevo acto de la Administración que, al extinguir o modificar al recurrido, hace que el respectivo recurso o acción carezca de objeto.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó:

Disiente quien suscribe del fallo que antecede de la decisión, en lo relativo al momento en el cual se considera agotada la vía de conciliación, ya que, a su juicio, en el sistema actual, debe considerarse suficiente con la presentación del escrito ante la Junta de Avenimiento para que se cumpla con el requisito legal. En efecto, la gestión conciliatoria está fundamentalmente inspirada en el principio de autotutela administrativa, ya que su objeto es permitir a la Administración el conocimiento de los planteamientos del eventual querellante contra sus actuaciones. Este principio es tan rígido que sólo lo que ha sido alegado ante la Junta de Avenimiento puede ser materia de la querrela. Por otra parte el lapso de caducidad establecido en la ley, es de seis (6) meses, los cuales corren a beneficio del actor. Si se espera que la Junta de Avenimiento proceda a informar al funcionario que ha ocurrido ante ella del resultado de su gestión, el lapso antes indicado se reduciría en una forma injustificada, por cuanto la Junta tiene diez (10) días hábiles para levantar el acta relativa a la gestión realizada, al cual habría que sumar el tiempo requerido para la notificación al solicitante del contenido de la misma con lo cual el lapso para recurrir queda limitado a algo más de cinco (5) meses.

No puede dejar de anotarse en el problema aquí tratado su vinculación con la naturaleza misma de la "gestión conciliatoria" que, como tal, no está destinada a dictar actos administrativos, sino a realizar actuaciones que pueden ser de la más variada índole con el objeto de "conciliar" las posiciones contrapuestas entre la Administración y el funcionario. La gestión conciliatoria podría dar lugar a una aceptación por parte de la Administración de los requerimientos del solicitante; la cual podría pro-

ducirse una vez instaurada la querrela, implicando así el necesario desistimiento del actor. El contenido del acta que levanta la Junta de Avenimiento no tiene ningún valor de acto decisorio, sino una simple información (documentación) de la gestiones que hubiese realizado, en razón de lo cual no puede equipararse el acto señalado, que concluye este procedimiento, con una decisión que puede incidir sobre la querrela. El fallo que antecede, en el fondo, tiende a darle valor de un acto de Administración activa a lo que sólo constituye un conjunto de actuaciones dirigidas a armonizar en el seno de la Administración las relaciones entre ésta y sus empleados.

VII. EXPROPIACION

1. *Avalúo. Impugnación*

CSJ-SPA

21-5-85

Magistrado Ponente: Humberto Arenas Machado

CASO: Efraín J. Pinto vs. C.V.G.

Ya ha precisado esta Sala que el lapso para impugnar la experticia o justiprecio es de cinco audiencias contadas a partir de la consignación. En efecto, en sentencia de 21 de febrero de 1952 que aparece de los folios 101-110 de la *Gaceta Forense* Nº 10, Primera Etapa, estableció la Sala: "La más grave decisión que se puede dictar en un proceso es declarar con lugar o sin lugar una demanda. Para impugnarla, es decir, para apelar de ella, el más importante recurso ordinario que puede ejercerse en un juicio, la ley concede un lapso de cinco días; igual término se concede para apelar por admisión o negativa de pruebas, de gravedad y trascendencia indiscutibles, por reposición, asimismo de graves consecuencias en ocasiones irreparables y, en general, para impugnar cualquier providencia que no tenga señalado un término menor. Las razones expuestas llevan a esta Sala a concluir que la impugnación de un avalúo o justiprecio debe hacerse dentro del término de cinco días a contar de su consignación en el tribunal".

2. *Régimen inquilinario*

CPCA

16-5-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

No es necesario probar que se vive en condición de arrendatario para que la causal de desalojo de viviendas prospere.

Conforme al Decreto legislativo sobre Desalojo de Viviendas, la desocupación de una casa puede solicitarse cuando a juicio de la Dirección de Inquilinato se comprueba suficientemente que el propietario o alguno de sus parientes consanguíneos hasta el segundo grado *tienen necesidad de ocupar el inmueble*.

De la disposición citada deriva claramente, al contrario de lo que alega el recurrente, que no es necesario probar que se vive en condición de arrendatario para que la causal de desalojo prospere, sino que existe una verdadera necesidad de ocuparlo bien por el propietario, bien por uno de los parientes consanguíneos que menciona la

disposición. En este orden de ideas se observa que el *a quo* estimó en ejercicio de su facultad de apreciación de la testimonial promovida en su sede, que la "necesidad de ocupar el inmueble" había quedado suficientemente probada, *valoración* que el recurrente no ha impugnado conforme a lo previsto por el artículo 367 del Código de Procedimiento Civil, salvo para expresar que "estos testigos manifestaron expresamente tener interés en el juicio tal y como se aprecia en las repreguntas que le fueron formuladas, lo que hace perder su valor probatorio", afirmación que no aparece corroborada por lo que se desprende de los autos.

En cuanto al alegato de que el solicitante del desalojo es propietario de "propiedades en abundancia" para lo cual invoca el informe levantado por el Inspector del Departamento de Desalojo y Sanciones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento el 30 de abril de 1982 (folio 42), aprecia la Corte que deriva del mismo que dos familias viven en la casa de habitación del solicitante, y es precisamente tal circunstancia la que fundamentó la necesidad del desalojo solicitado para que el grupo familiar de Germán A. González pasara a habitar el apartamento ocupado por el inquilino recurrente.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el apoderado de Nakle El Mekaabril Asfura contra la sentencia del 13 de agosto de 1984 del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, la cual confirma en esta oportunidad.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Régimen en contratos colectivos

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Caja de Ahorros y Préstamos de los Profesores de la Universidad Occidental "Lisandro Alvarado" vs. Universidad "Lisandro Alvarado".

Las actas convenio sobre condiciones de trabajo suscritas entre las Universidades y los empleados, se deben considerar válidas siempre que no sean contrarias al orden público.

El acta convenio suscrita en Barquisimeto el 20 de julio de 1980 entre el Rector de la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado", en representación de la misma y el Presidente de la Asociación de Profesores de dicha Universidad, establece las condiciones generales de trabajo entre la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado" y los miembros del personal académico. Al respecto la validez de las actas convenio que, en el fondo, no son otra cosa que contratos colectivos de trabajo, se manifiesta en relación con las universidades y otros entes educativos entre los cuales han sido suscritas, en la misma forma en que ha sido planteada en materia de función pública en general. En efecto, la problemática de los contratos colectivos de trabajo, como reguladores de la relación de empleo público es uno de los temas más complejos del campo jurídico, por cuanto la tesis predominante estima que la indicada relación de empleo público, esto es, todo lo referente a la prestación

de servicios por parte de los empleados o funcionarios a los entes públicos, tiene naturaleza *estatutaria*, esto es, se rige por normas dictadas unilateralmente, bien por el Estado o por el ente público al cual le hubiesen sido otorgadas facultades al respecto, normas éstas no modificables mediante acuerdos, que serían justamente los contratos colectivos. Se indica que, si la disposición estatutaria emana del Estado, obviamente no puede ser modificada por una disposición contractual, a menos que ella misma lo provea y, si su facultad de dictarla ha sido acordada a un ente no soberano, el mismo debe ejercerla en toda su plenitud, esto es, en base a la "auctoritas" que le ha sido acordada, siendo en consecuencia negada la posibilidad de reducir la extensión de los poderes que le han sido conferidos mediante acuerdos. Los argumentos en favor y en contra de la contratación de los entes públicos es uno de los temas fundamentales del derecho actual el cual se enfrenta con una realidad y es la existencia efectiva de tales acuerdos, y al mismo tiempo con la tendencia cada vez más intensa de la concertación de las condiciones esenciales de empleo. En el caso presente, ante el acta convenio cuya violación ha sido denunciada, se observa que la Universidad Nacional Experimental se rige, tal como lo señala el artículo 10 de la Ley de Universidades, por la autonomía que corresponde a las Universidades en general, de acuerdo con el artículo 9 *ejusdem*, la cual está limitada en su caso específico "a las condiciones especiales requeridas por la experimentación educativa". De acuerdo con el mismo artículo 10 citado, estas Universidades serán reguladas, en lo que atañe a su organización y funcionamiento, mediante reglamentos del Ejecutivo y están sometidas a evaluación periódica, "a los fines de aprovechar los resultados beneficiosos para la renovación del sistema y determinar la continuación, modificación o supresión de su *status*. En consecuencia, la Universidad Experimental disfruta del ejercicio de la autonomía prevista en el artículo 9 de la Ley de Universidades con las limitaciones que precedentemente se señalaron, por lo cual se plantea la pregunta de si podía el ente ejercer los poderes que de la misma derivan en forma concertada, esto es, regular algunos de los aspectos que tal autonomía contempla, mediante acuerdos con los sujetos a los cuales estaría destinada su regulación. Esta Corte, siguiendo la orientación que la ha guiado hasta la fecha, estima que un ente dotado de potestad normativa para regular determinadas materias, está facultado para concertar mediante convenios el régimen de sus empleados, *mediante cláusulas que serán válidas en la medida en que las mismas no afecten materias de orden público*. En razón de lo anterior, las actas suscritas entre la Universidad y los docentes, expresadas a través de los sujetos que representan debidamente a cada una de las partes de la negociación, son, en principio, válidas y vinculantes para los sujetos a los cuales se destinan, salvo aquellas que resulten contrarias al orden público, esto es, que versen sobre materias no sometidas a la autonomía de la voluntad. De allí que, en el caso presente, se estima que el acta convenio suscrita entre la Universidad y la Asociación de Profesores, en fecha 20 de junio de 1980, era vinculante para la Universidad y, específicamente, lo era la tantas veces citada cláusula cuadragésima sexta (46). La Universidad se estaba comprometiendo así a contribuir con una cantidad igual al aporte de cada miembro en los porcentajes que allí se establecen. De lo anterior se evidencia que, existiendo un compromiso válido por parte de la Universidad, la misma no podía proceder a regular mediante un nuevo acto administrativo la situación del aporte a la Caja de Ahorros por sí misma, desconociendo el acuerdo precedente. El contenido del acta convenio reguladora de las "Condiciones Generales de Trabajo entre la Universidad y su personal académico" operaba así como una disposición de carácter general, inderogable para las hipótesis particulares como lo es la fijación del régimen para un lapso de tiempo específico (presupuesto del año 1985). En el caso presente, la Universidad debía ceñirse a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que prohíbe que los actos administrativos de carácter particular puedan vulnerar lo establecido en una disposición administra-

tiva de carácter general. Se trata del principio de la inderogabilidad singular de los actos generales que resulta aplicable por analogía al presente caso. Deriva de lo anterior que, si la Administración desconoció mediante el acto que se impugna el contenido de la cláusula reguladora en general de los aportes a la Caja de Ahorros, el acto de la Universidad que fijara el aporte violaba el principio antes señalado, pero esta Corte no puede pronunciarse sobre la procedencia o no de su nulidad sin proceder al análisis de su naturaleza jurídica del acto atacado, lo cual efectuará una vez que se pronuncie sobre la cuestión relativa a las normas sobre homologación de sueldos y beneficios adicionales, lo cual pasa a hacer de inmediato.

2. Retiro

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Elizabeth Villarreal vs. Corporación de Mercado Agrícola.

Los decretos de reajustes presupuestarios, de limitaciones financieras o de reorganización administrativa, no son autorizaciones genéricas para retirar personal de la Administración Pública. Los retiros por dichas causas son actos particulares sujetos al trámite previo de reducción de personal.

Observa la Corte, que siendo el fundamento del acto de retiro por reducción de personal la reorganización administrativa, correspondía al organismo querellado la demostración del cumplimiento de los trámites previos al retiro, a que se contrae el ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, de obtener previamente la aprobación del Consejo de Ministros, de elaborar el informe detallado de las razones que justifiquen la medida, la opinión de la respectiva Oficina Técnica acerca de los cambios organizativos, y de enviar con un mes de antelación a la reducción al Consejo de Ministros, por intermedio del Ministro de Adscripción, la solicitud de aprobación de la reducción, así como del resumen del expediente de los funcionarios afectados por la medida en cuestión, conforme lo exigen los artículos 14 y 15 del Reglamento sobre el Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera.

La Corte encuentra que ninguno de estos trámites fueron demostrados en cuanto a su cumplimiento por la Administración, ya que ésta sólo se limitó a alegar el mérito de actos generales, anteriores, como el Decreto que ordenó reajustar los presupuestos de los organismos públicos, y del acto que declaró a la Corporación de Mercado Agrícola en reorganización. A este respecto se tiene, que ninguno de estos actos liberaban al organismo del cumplimiento del trámite del retiro por reducción de personal a que se refieren las normas señaladas. En efecto, las medidas financieras, fiscales o reorganizativas que se adopten obligan a los respectivos organismos administrativos a cumplirlas y a efectuar los ajustes que se les ordena, pero jamás puede pretenderse que constituyen por sí mismas una autorización general para proceder a retirar el personal de cada uno de dichos organismos y para no cumplir con el procedimiento de retiro por reducción de personal. Es decir, que aunque el Ejecutivo Nacional o el Congreso introduzcan modificaciones presupuestarias y financieras en los respectivos presupuestos públicos, si estos cambios ameritan reducción de personal, ya sea por causa de la insuficiencia de fondos o por la reorganización de las estructuras administrativas, para que los retiros sean válidos no pueden apoyarse únicamente en las autorizaciones legislativas o en los decretos ejecutivos que contemplan aquellas modifica-

ciones o reajustes. En efecto, si bien las causas que justifican la reducción pueden ser generales y comunes a toda la Administración; sin embargo, los retiros por dichas causas son actos particulares sujetos al trámite previo de reducción de personal. En concreto, que los Decretos de reajustes presupuestarios, de limitaciones financieras o de reorganización administrativa, no son autorizaciones genéricas para retirar personal de la Administración Pública, de manera indiscriminada, sino que en cada caso de retiro debe cumplirse con el procedimiento establecido de solicitar con un mes de antelación la correspondiente aprobación del Consejo de Ministros, para lo cual la máxima autoridad administrativa del respectivo organismo debe previamente aprobar la medida de reducción de personal en base a la pertinente justificación. Además, al citado Consejo debe enviarse la identificación de los funcionarios y un resumen de sus expedientes, así como el señalamiento de los cargos afectados con aquella medida.

CPCA

27-6-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Pabón Rosales vs. República (Ministerio de Defensa).

Cada acto de amonestación escrita, como acto autónomo, debe ser recurrido dentro del lapso establecido en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, aun cuando su concurrencia configura el supuesto de procedencia del acto de destitución.

En la oportunidad de formalizar la apelación, el recurrente alegó, en un extenso escrito, que los procedimientos administrativos que se efectuaron en las tres amonestaciones escritas de las que fue objeto durante un período menor de un año, están viciadas de nulidad por haber ocurrido irregularidades en el procedimiento. Sin embargo, en ninguna parte de su escrito señala razones de hecho y de derecho para atacar el fallo recurrido, cuya fundamentación fue la caducidad de la acción; declaratoria ésta que le impedía entrar a conocer del fondo del asunto. Tal carencia de formalización equivale a falta de presentación de la misma, cuya consecuencia es la de considerar que el apelante ha desistido de la apelación, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, por tratarse de que el fallo recurrido tiene como fundamento una razón de orden público, no alegada por la querellada, la Corte procede al análisis del mismo, de conformidad con lo pautado en el artículo 87 *ejusdem*, y al efecto se observa:

El conocimiento de esta alzada ha quedado delimitado exclusivamente a la procedencia o no de la caducidad de la acción decidida por el juez *a quo* y, como lo asienta dicha sentencia, las amonestaciones escritas constituyen verdaderos actos administrativos, dotados de propia existencia, aun cuando la concurrencia de ellos configuren el supuesto de procedencia de un acto diferente, como lo es el de destitución. De allí que, dada su propia existencia, cada amonestación escrita, como acto autónomo, debe ser recurrido dentro del lapso que establece el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, y del contenido de las actas procesales se desprende que el querellante no ejerció recurso alguno contra las amonestaciones escritas dentro del lapso de seis (6) meses de su imposición, por lo cual caducó la acción para intentarla y, en consecuencia, quedaron firmes, y de conformidad con lo previsto en el ordinal 1º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, la causal de destitución allí señalada está incluida dentro de la categoría de las causales objetivas, por lo que, al constatar que en el período fijado por el legislador el funcionario haya acumulado en su contra tres (3) amonestaciones escritas, es fundamento suficiente para que pueda aplicarse la sanción de destitución.