

# Información Jurisprudencial

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

Selección, recopilación y notas  
por Mary Ramos Fernández

*Abogado  
Secretaria de la Redacción de la Revista*

### SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
  1. *El Poder Judicial*. A. Administración de Justicia. Potestad sancionatoria. B. Régimen de la Carrera Judicial. 2. *La Administración Pública*. A. La Administración Descentralizada. B. Universidades Nacionales Experimentales: Naturaleza jurídica.
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
  1. *El Procedimiento Administrativo*. A. Lapso de duración. B. Averiguación ante la Contraloría General de la República. C. Inhibición del funcionario. D. Pruebas. a. Finalidad. b. Carga de la Prueba. c. Prueba documental. E. Reposición. 2. *Los Reglamentos*. 3. *Los Actos Administrativos de efectos particulares*. A. Presunción de legitimidad. B. Motivación. C. Notificación y eficacia. D. Vicios. a. Falso supuesto. b. Vicios de forma. E. Revocación. a. Irrevocabilidad de los actos creadores de derecho. b. La revocación en segundo grado. 4. *Los Recursos Administrativos*. A. El Recurso Jerárquico. a. Procedencia. b. Improcedencia: agotamiento de la vía administrativa. B. Recurso de reconsideración.
- V. JURISDICCION CONSTITUCIONAL
  1. *Recurso de Amparo: Competencia*.
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
  1. *El Recurso Contencioso-administrativo de anulación*. A. Régimen legal. B. Naturaleza objetiva. C. Objeto: actos definitivos que causan estado. D. Admisibilidad. a. Lapso de caducidad. a'. Inicio del lapso. b'. Lapsos breves: actos de efectos temporales. b. Legitimación. c. Inexistencia de un recurso paralelo. E. Inadmisibilidad. F. Regímenes procesales particulares: procedimiento de urgencia. G. Expediente administrativo. H. Suspensión de efectos del acto recurrido. I. Las intervenciones en el procedimiento. a. Legitimación activa. b. Legitimación pasiva. c. Notificación al Procurador General de la República. d. Notificación al Fiscal General de la República. J. Pruebas. a. Prueba testifical. b. Posiciones juradas. c. Prueba documental. K. Poderes del Juez. a. Determinación del procedimiento aplicable. b. Apreciación de vicios de orden público. L. Sentencia. M. Apelación: desistimiento. N. Recurso de hecho. Ñ. El debate en segunda instancia. O. Perención. 2. *Recurso Contencioso-administrativo de plena jurisdicción: acciones conexas*. 3. *El Recurso Contencioso-administrativo por abstención*. 4. *Recursos Contencioso-administrativos especiales*. A. Contencioso-tributario.

\* Esta recopilación contiene las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta el 28-11-85 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta el 28-11-85.

## VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Urbanismo. Integración de parcelas.* 2. *Expropiación: Juicio expropiatorio.* A. Comparecencia de las Partes. B. Justiprecio. C. Desistimiento. 3. *Régimen inquilinario.* A. Derecho de preferencia. B. Desalojo de vivienda.

## VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Condición del funcionario público: status personal.* 2. *Cargos.* 3. *Situaciones jurídicas: reubicación.* 4. *Derechos: prestaciones sociales.* 5. *Destitución.* 6. *Renuncia.*

## I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Poder Judicial*A. *Administración de Justicia. Potestad sancionatoria*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Arminda Quintana Matos

Caso: Alí Quiñones M. vs. República (Ministerio de Justicia)

Esta Corte Primera, en sentencia de fecha 20 de mayo de 1985, señaló que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuyó, en efecto, a los jueces la función administrativa de aplicar sanciones de carácter correccional y disciplinario, por las cuales se pretende castigar el incumplimiento de deberes que se imponen de manera genérica a la colectividad, para proteger los intereses públicos que representan los Tribunales como órganos de una de las ramas del Poder Público. "... con este tipo de sanciones en el caso de los Jueces, el parágrafo único del artículo 4) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, les da competencia genérica correccional y disciplinaria, precisamente para proteger el carácter obligatorio y de fuerza de verdad legal de las decisiones que dicten, así como para asegurar el respeto de sus determinaciones, y la ejecución de las mismas, tanto por los particulares como por las otras autoridades. En efecto, es de la esencia del Poder Judicial que sus actos tengan fuerza definitiva, obligatoria, ejecutiva y de verdad legal (artículos 4, 5 y 6 *ejusdem*). En consecuencia, las personas que ostenten la investidura judicial deben estar dotadas de poderes preventivos que impidan faltas mayores, como una manera de asegurar aquellos principios institucionales, de los cuales depende, sin lugar a dudas, la propia suerte de un sistema judicial. De no contemplar las leyes sanciones contra las lesiones a la esencia misma del Poder Judicial, ciertamente que las sentencias de los jueces frente a los particulares y los demás funcionarios carecerían de virtualidad jurídica y de efectividad".

"Dentro del orden de ideas expuesto, se observa que ínsita a la naturaleza de la función judicial se encuentra la potestad de prevenir hechos graves, con un ánimo ejemplarizante para el resto de la colectividad, y con la finalidad de proteger a la persona de quien ejerce funciones judiciales. En definitiva, con ello se garantiza no sólo la autonomía e independencia de los jueces, que son de rango constitucional (artículo 206 de la Constitución), sino también que sus sentencias se respeten en su valor definitivo, intangible y ejecutivo, y también su fuerza de verdad legal. Por tanto, por esta causa se confieren a los titulares de los Tribunales dos tipos de potestades sancionatorias, las disciplinarias, que van dirigidas a prevenir infracciones a los deberes que soportan los funcionarios judiciales subalternos en sus relaciones con los jueces, e igualmente, las correccionales, que se aplican a los particulares, sin vínculo de subordinación con los jueces, pero que incumplan los deberes generales consagrados para garantizar los intereses públicos que representan las personas que ostentan la inves-

tidura del Poder Judicial y para cubrirlos de los riesgos, amenazas, presiones y temores que pueden impedir que aquéllos obren imparcial, honesta y objetivamente”.

“En consecuencia, el valor protegido con las potestades sancionatorias de los jueces son las de su integridad, autonomía, independencia y, sobre todo, la naturaleza de verdad legal, obligatoria y ejecutiva de sus sentencias. Por ello se impone institucionalmente, en general, el respeto a sus decisiones. En este sentido, se contemplan sanciones para prevenir el incumplimiento de los deberes que tienen todos los ciudadanos, funcionarios o no, de respetar la integridad de la investidura judicial. Por tanto, la finalidad de los actos sancionatorios es precisamente la de proteger y garantizar los valores señalados, antes que el individuo mismo que ocupa la función de juez. Quiere ello decir que son los actos judiciales los que están protegidos y no los que pueda realizar el juez como simple ciudadano. Por tanto, unas sanciones como las que se analizan, aplicadas sin que el hecho que las provoque tenga relación con una actuación judicial, o el orden en los tribunales, o propiamente, con la investidura de los funcionarios judiciales, adolecería del vicio de desviación de poder, y ciertamente que constituiría una arbitrariedad. Dentro de este mismo contexto puede afirmarse, por el contrario, que si la sanción tuvo lugar porque se irrespetó un juez que ejerció sus funciones judiciales, en verdad que se estaría actuando conforme con las finalidades perseguidas por la ley al contemplar sanciones como las que nos ocupan”.

“La competencia administrativa correccional de los jueces para aplicar sanciones de este tipo a los particulares, que no son atribuciones, les viene de la competencia que de manera general le atribuye el parágrafo único del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es necesario precisar, además, que tales sanciones están dirigidas a evitar el irrespeto y los desórdenes en los actos judiciales; los agravios a los jueces y a las otras partes litigantes; las manifestaciones de censura o aprobación en el recinto de los tribunales; y los tumultos y, en general, la falta de respeto a quienes ejercen funciones judiciales. En efecto, dispone el artículo 113 de la citada Ley, que las sanciones correctivas pueden imponerse a los particulares que falten el respeto y el orden debidos en los actos judiciales, y a las partes, es decir, a quienes integran la relación procesal con el juez, que agraven a éste o a las otras partes (ordinales 1º y 3º). Igualmente, el artículo 114 *ejusdem*, determina que quien transgreda el deber de no hacer manifestaciones en los recintos de los tribunales, puede ser sancionado con multas. También, tales particulares incurrir en transgresión administrativa si irrespetan a los funcionarios o empleados judiciales por el hecho de que éstos actúen como tales, según lo que determina el artículo 115 de la misma Ley. Respecto de los particulares que no guardan relación de dependencia con los jueces, la Ley de la materia crea un tipo de transgresión *cuando los infractores sean abogados, dado el deber ético-jurídico que les impone su profesión, de respetar a los funcionarios judiciales; o de ofender a quienes desempeñen funciones de defensorías oficiosas, o a sus otros colegas, cuando intervengan en las causas de que los jueces conocen (artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)*. Puede concluirse, en consecuencia, que existe una verdadera potestad sancionatoria administrativa de carácter correctivo para impedir que el incumplimiento de los deberes administrativos que la ley impone a los particulares frente a los jueces y los tribunales, degeneren en hechos más graves. También tales sanciones no son excepcionales, sino que por el contrario forman parte de la competencia que el oficio judicial otorga a los jueces, y que comprende no sólo la de resolver controversias, sino también la de ejercer atribuciones correccionales y disciplinarias, como lo expresa terminantemente el parágrafo único del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

“Por otro lado, dado el carácter correccional de las sanciones indicadas, las mismas están impregnadas de un ánimo preventivo, *por lo que su inmediatez es otra de sus características*, de modo que no se hagan nugatorios los fines que persigue la ley

con su imposición. *Por esta causa no existe propiamente un procedimiento que deba seguirse para su aplicación, dado su carácter policial preventivo. Por tanto, su índole, oportunidad y conveniencia queda librado a la discreción de los jueces, los cuales, a pesar de ello, deben proceder con la debida prudencia, atendiendo al principio general contemplado en el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil, que determina: "Cuando la Ley dice: «El juez o tribunal pueda o podrá», se entiende que los autoriza para obrar según su prudente arbitrio, consultando lo más equitativo o racional, en obsequio de la justicia y de la imparcialidad".*

"El carácter discrecional de las sanciones a las transgresiones administrativas previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no significa, por otro lado, que los jueces estén facultados para actuar con arbitrariedad, ya que a pesar de la libertad que suponen los actos administrativos discrecionales, éstos, sin embargo, soportan límites que impiden que aquellos actos resulten abusivos y arbitrarios. En efecto, según lo expresa el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: «Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia». Ahora bien, aunque se ha expresado por esta Corte en sentencia de fecha 13 de diciembre de 1984, que la Ley citada no es aplicable a las actuaciones del Poder Judicial, por no tratarse de órganos de la Administración Pública Nacional, sin embargo, es válido el principio general contenido en aquel artículo acerca de los límites de los actos discrecionales. Tal principio si bien no es aplicable directamente a los órganos judiciales cuando ejercen funciones administrativas, sin embargo, como principio general del procedimiento administrativo debe servir de orientación a los jueces cuando utilicen facultades administrativas discrecionales, como las del presente caso. Por tanto, según el principio en cuestión, los jueces al utilizar las potestades correccionales deben mantener la proporción entre el supuesto previsto en la norma y los fines que ésta persigue, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades que se hubieran previsto, si así fuere el caso, que, como ya se expresó, no existen en las hipótesis a que se refieren los artículos 113, 114, 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial".

En el caso de autos observa la Corte que el juez de referencias calificó de irrespetuosos los conceptos que el abogado hiciera, en diligencia estampada en el expediente 14106 y que éste, el irrespeto, es precisamente el supuesto que permite o lleva a aplicar la sanción.

Las sanciones que contemplan los artículos 115 y 116, numeral 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como se ha expresado, se dirigen a proteger la persona de los funcionarios judiciales en su condición de tales, en el sentido de impedir que sus actuaciones sean desmeritadas en su valor y condición. "Es decir, que para garantizar la virtualidad y la veracidad de las sentencias como cosa juzgada, así como su objetividad e imparcialidad, y la honestidad de los respectivos procedimientos, se prevén las sanciones, precisamente para proteger a las personas que ostentan la cualidad de órganos del Poder Judicial. En efecto, la sanción de arresto evita que estos funcionarios sufran faltas mayores o delitos graves, que impidan la ejecución de sus fallos, de todo ello, porque el fin de la función jurisdiccional es resolver definitivamente los asuntos contenciosos". (Sentencia 20-5-85).

El irrespeto es pues el supuesto de hecho que hace procedente que los jueces apliquen la sanción de arresto que consagran los artículos 115 y 116 de la citada Ley Orgánica. Ambas disposiciones determinan que tal irrespeto debe estar dirigido a los funcionarios judiciales, vale decir, que el motivo de la ofensa no sea una cuestión personal sino derivada de los actos que aquellos funcionarios realicen en su oficio.

“En otras palabras, que no se dirige a la persona como tal, sino a la condición de funcionario en sí mismo, que independientemente de la persona que sea, debe ser respetado. En efecto, si en verdad la falta de respeto la causó una acción personal del juez como individuo, pero no por haber realizado una actuación propia de su oficio, no habría la transgresión de irrespeto a que se refieren los artículos 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino una lesión al patrimonio moral del individuo, que es cuestión ya de carácter penal, porque la acción lesiva transgrede ya no un deber específico de respeto a un órgano público determinado, sino el deber general que tiene toda persona de no afectar a otra en su moralidad, reputación, honor o prestigio. La falta administrativa se sanciona para proteger el orden administrativo, mientras el delito para garantizar un orden general ético-jurídico. Por esta razón, en la primera no se aprecia la conducta sino el hecho mismo, mientras que en el último debe apreciarse la intención o la conducta”.

“De manera, que a juicio de esta Corte, los supuestos de las faltas administrativas previstas en los artículos 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, son los de que exista una ofensa a una persona investida de la función judicial, y el de que precisamente se le profiera por ejercer éstas funciones propias de su oficio, es decir, actuaciones que lo caracterizan como tal funcionario”.

“Tratándose de los jueces, por ejemplo, su principal función es juzgar, lo cual realizan a través de las sentencias, y si con ocasión de un fallo, más que críticas a sus consideraciones jurídicas, se les hace objeto de descalificaciones a su misma condición de juez, precisamente por haber sentenciado en determinado sentido y no en otro, se incurre en el hecho tipificado en los artículos 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial como irrespeto a los funcionarios judiciales. Con tal transgresión administrativa se protege más que al individuo, al juez en su integridad, para que su fallo no se vea desmeritado en su fuerza de verdad legal, en su eficacia y en la honestidad de su respectivo procedimiento, porque en ello va envuelta la protección del orden jurídico e institucional en sí mismo. En efecto, de la seguridad y la confianza que se tenga en las decisiones judiciales y de que éstas por responder a criterios de objetividad, moralidad y probidad, por tanto, son los instrumentos más apropiados para resolver definitivamente conflictos, depende el orden social. Para proteger precisamente tal confianza y seguridad se establecen medios preventivos como la sanción de referencia, para evitar que se cometan hechos más graves respecto a la Administración de la Justicia”. (Sentencia citada).

Del examen del acto recurrido se desprende que los hechos que el Juez Cuarto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda calificó de irrespetuoso se sucedieron por la sentencia dictada el 5 de agosto de 1983 que condenara al representado del abogado recurrente.

Ahora bien, observa la Corte que siendo el irrespeto la negación del respeto, esto es, “de la atención, consideración, cortesía, veneración o acatamiento, que se debe a otra persona, y que se traduce en un daño o injuria que se causa ya sea de palabra o por escrito. Lo irrespetuoso, en consecuencia, es la falta de los atributos anteriores, que implican ofensas, injurias y daños hacia otro. Cuando se irrespetan a los jueces por las funciones que ejerzan, también se lesiona a su oficio, porque en el supuesto contemplado en los artículos 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se atiende concretamente a que la ofensa va contra quien ejerce funciones judiciales. Ahora bien, por Ley los jueces tienen el encargo de juzgar con fuerza obligatoria, definitiva y ejecutiva, como terceros imparciales, y de hacer ejecutar sus propias decisiones, sin que le puedan ser revisadas sus decisiones al quedar éstas firmes. De modo que el irrespeto va dirigido a la función misma materializada en las actuaciones judiciales, ya que en éstas se apoya quien incurra en dicho irrespeto, para ofender o injuriar los jueces”.

## B. Régimen de la Carrera Judicial

CSJ-SPA (275)

7-10-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Luisa E. Monsalve vs. Consejo de la Judicatura

**El régimen de la carrera judicial está basado en el ingreso a la misma mediante concursos en los cuales los jueces designados antes del establecimiento del sistema, pueden participar.**

En efecto, la Ley de Carrera Judicial fue concebida y sancionada con un claro *desideratum*: el que Poder Judicial venezolano esté integrado en su totalidad (jueces y suplentes) por *funcionarios de carrera*, esto es, por personas que hayan ingresado a la judicatura mediante el sistema de concursos previsto en la ley y que accedan a las categorías superiores o sean ubicados a través del mecanismo de escalafón judicial contemplado por el legislador. Por consiguiente, la normativa desarrollada en dicho texto legal está destinada a regular las situaciones normales que se presenten (provisión de cargos, ascensos, cambios, traslados, etc.) cuando esté debidamente instrumentado el sistema ideal creado por el legislador, lo cual no implica desconocer el derecho preferente de los jueces en ejercicio antes de la promulgación de la Ley de Carrera Judicial a la permanencia en la judicatura, como reiteradamente lo ha sostenido esta Sala.

La materia ha sido objeto de análisis por este Supremo Tribunal en Sala Plena, que acogió un informe presentado el 10 de octubre de 1983 por una comisión de magistrados designados al efecto y del cual la Sala reproduce algunas de sus conclusiones por resultar pertinentes en relación con el caso *subjudice*.

“... Con fundamento en las disposiciones legales anteriormente analizadas (arts 8, 9, 13, 14, 21, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 35 L.C.J.: nota de la Sala), para la designación de los Jueces Superiores (Categoría “A”) bien se trate de personas que no pertenecen a la judicatura (ingreso a la carrera judicial) o de jueces en ejercicio en categorías inferiores (ascenso), el Consejo de la Judicatura deberá convocar previamente a un *Concurso de Credenciales* en la primera hipótesis (ingreso), y a un *Concurso de Oposición* constante de prueba de *credenciales y de méritos* acumulados (evaluación del rendimiento del Juez, arts. 29 y 35 L.C.J.), en el segundo supuesto (ascenso).

“Esta conclusión parece lógica, pues no ha podido ser la intención del legislador permitir que ingresen directamente a la judicatura en las categorías “A” y “B” personas ajenas al Poder Judicial mediante un simple concurso de credenciales, y someter en cambio a jueces en ejercicio —quizás con muchos años en la judicatura— que aspiran a su ascenso a la categoría máxima en la carrera judicial a un examen de oposición constante de tres pruebas (credenciales y de méritos; escrita, de carácter práctico; y oral, de carácter teórico). Piénsese que lo que se persigue en realidad con la prueba práctica y teórica, quedaría suficientemente demostrado a través de la evaluación del rendimiento del Juez, que es en lo que consiste la prueba de méritos a que alude el legislador y de la cual sí debe necesariamente salir victorioso el juez que aspire al ascenso. (Subrayados del informe).

“En cualquiera de las dos hipótesis planteadas de designación de Jueces Superiores (por ingreso o por ascenso), la evaluación del resultado del concurso correspondiente (credenciales; o credenciales o mérito) deberá estar a cargo de un Jurado integrado por dos Magistrados de la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia

y por un miembro del Consejo de la Judicatura. Ello porque así lo ordena el artículo 26 de la Ley de Carrera Judicial y no existe ninguna otra norma en dicho texto legal que ofrezca una interpretación diferente a la expuesta.

“La Comisión estima igualmente que *se desarticularía todo el sistema legal de provisión de cargos judiciales instituido en la Ley de Carrera Judicial, si, por la vía de los traslados y ascensos, se omitiera la celebración del concurso que corresponde para proveer el cargo.* En efecto, *los supuestos de ascensos y traslados, de oficio (por razones de servicio), a solicitud del interesado, o en caso de preferencia (arts. 31 y 32 L.C.J.) sólo son procedentes cuando la Ley de Carrera Judicial haya adquirido plena vigencia, esto es, cuando habiéndose instrumentado el mecanismo legal de los Concursos, los Jueces que se encuentren en ejercicio puedan ser considerados como “jueces de carrera”.* Entretanto, las preferencias a que alude el artículo 24 de la L.C.J. constituyen “expectativas de derecho” y no “derecho adquirido” a acceder al cargo de que se trate. En consecuencia, los jueces que hayan sido ascendidos o trasladados mediante la figura de los “ascensos de oficio” o de “traslado a solicitud del interesado”, lo son con carácter provisional, sin que pueda el Consejo de la Judicatura omitir la realización en cada caso, del correspondiente Concurso para proveer el cargo, al cual podrán concurrir los Jueces que se encuentren en la situación dicha”. (Subrayados de la Sala).

Y en cuanto al procedimiento que ha de seguirse en la práctica hasta tanto se implementen los concursos de ley cuando se produzca vacante absoluta en los tribunales superiores o de primera instancia, el Informe de este Alto Tribunal precisa lo siguiente:

“Dispone el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1974 que en los casos de falta absoluta la convocatoria del Suplente o Conjuez respectivo la hará la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de las Cortes Superiores y de Jueces de Primera Instancia y la respectiva Corte Superior cuando se tratare de los demás Jueces.

“En relación a esta norma, hasta tanto no se implemente definitivamente el sistema de provisión de cargos vacantes previsto en la Ley de Carrera Judicial y desarrollado en el «Reglamento de los Concursos de Oposición» del 9 de diciembre de 1981, la Comisión opina que el Consejo de la Judicatura debe proceder de la siguiente manera:

“1. Cada vez que quede vacante un cargo de juez o se creare un nuevo tribunal, el Consejo de la Judicatura, en acatamiento a lo previsto en el artículo 6º del Reglamento de los Concursos de Oposición, deberá prevenir a los funcionarios interesados en los casos de preferencia previstos en los numerales 1º y 2º del artículo 24 de la Ley de Carrera Judicial, mediante la publicación —dentro de los diez días siguientes contados a partir de la vacante o creación del tribunal—, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela y en dos de los periódicos de Caracas de mayor circulación o por cualquier otro medio de difusión a juicio del Consejo de la Judicatura; y en un periódico de la localidad respectiva, si lo hubiere, cuando se trate de la provisión de un cargo en el interior del país.

“A falta de jueces interesados, debe el Consejo de la Judicatura hacerlo saber también por la prensa, a fin de que las personas que deseen ingresar a la Carrera Judicial, puedan participar en los Concursos de Oposición.

“2. Seguidamente el Consejo de la Judicatura debe proceder a abrir el correspondiente Concurso, mediante Resolución que deberá publicarse en la Gaceta Oficial y en dos de los periódicos de Caracas de mayor circulación o en uno de la localidad donde tenga su asiento el tribunal a que se refiere el concurso, du-

rante 15 días continuos, dos veces por semana; o difundirse por cualquier otro medio a juicio del Consejo de la Judicatura (art. 10 Reglamento).

"3. La convocatoria al concurso se hará mediante aviso publicado en la prensa en la misma forma prevista para anunciar la vacante producida.

"4. La Resolución de admisión de aspirantes al Concurso, en la que se determinen la fecha, lugar y hora en que se realizarán las pruebas correspondientes, deberá publicarse en la Gaceta Oficial y difundirse por cualquier otro medio a juicio del Consejo de la Judicatura.

"5. Realizados todos los casos anteriores, el día siguiente a la publicación en la Gaceta Oficial de la Resolución del Consejo de la Judicatura de admisión de aspirantes al Concurso, deberá el Presidente de dicho Cuerpo dirigirse a este Supremo Tribunal comunicándole la fecha, lugar y hora en que se realizará la prueba, a objeto de que la Sala de que se trate designe los dos Magistrados que integrarán el Jurado del Concurso.

"6. Una vez recibida la respuesta de la Corte Suprema con los nombres de los respectivos Magistrados, deberá el Consejo de la Judicatura publicar, con anticipación a la fecha de las pruebas, la designación de Jurado de los Concursos (art. 20 Reglamento).

"7. Cuando se produzcan vacantes de Suplentes, las faltas también deberán ser suplidas mediante el Concurso de Oposición correspondiente, según sea la categoría del Tribunal al cual correspondía el suplente que ha de designarse, en el que concurrirán también los Jueces de la categoría inferior que así lo soliciten al Consejo de la Judicatura. En este caso, la publicación se hará por una sola vez en la Gaceta Oficial (art. 10 Reglamento).

"8. No puede desconocer la Comisión, sin embargo, las situaciones de hecho que puedan presentarse, particularmente en caso de fallecimiento o jubilación por incapacidad, y que ameritan la inmediatez en la provisión del cargo de que se trate para que no permanezca acéfalo el correspondiente tribunal mientras se abre el cargo a concurso y se desarrolle éste, por lo cual opina que, en estas situaciones excepcionales, puede legítimamente procederse conforme a lo pautado en el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial respecto a la convocatoria de suplente, pero, en el entendido de que, simultáneamente, al producirse la vacante, el Consejo instrumente los mecanismos dirigidos a la realización del Concurso (publicidad, convocatoria, admisión, fecha de las pruebas, designación de los jurados, etc.)

"9. Debe advertirse, por último, que los cargos de Jueces y Suplentes que han sido cubiertos por el Consejo de la Judicatura a partir de la vigencia de la Ley de Carrera Judicial con prescindencia de la presentación del Concurso que exige dicho texto legal, deben ser sometidos a la publicación de la vacante correspondiente y a todas las demás formalidades legales y reglamentarias hasta la culminación del concurso".

".....".

"11. Deberá convocarse al actual Suplente para cubrir de inmediato la vacante absoluta de un tribunal, cuando situaciones de hecho (v.gr., fallecimiento o jubilación por incapacidad) obligan a proveer el cargo, mientras se organiza el concurso correspondiente".

Esta Sala Político-Administrativa hace suyos los conceptos y razonamientos contenidos en el Informe parcialmente transcrito.



2. *La Administración Pública*A. *La Administración Descentralizada*

CSJ-SPA (214)

18-7-85

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Leopoldo Díaz Bruzual vs. República

**El Banco Central de Venezuela es una entidad de derecho público que realiza operaciones regidas tanto por el derecho privado como por el derecho público.**

I. *¿Es el Banco Central de Venezuela persona jurídica pública?*

El recurrente consagra una extensa parte de su libelo a la presentación de alegatos tendentes a demostrar que el Banco Central de Venezuela “es no sólo un ente de derecho público, sino, en cierto modo, el ente de carácter público por antonomasia”.

Sin llegar hasta la afirmación hiperbólica del recurrente, la Corte no abriga duda alguna acerca del carácter de ente público que tiene el Banco Central de Venezuela. Para llegar a tal convicción le basta atenerse a lo que establece expresamente el artículo 1º de la Ley que rige dicho Instituto en los términos siguientes:

“El Banco Central de Venezuela creado por ley de 8 de septiembre de 1939, es una persona jurídica pública con la forma de compañía anónima...”.

Conforme con el criterio expuesto, el Presidente de esta Sala, actuando entonces con el carácter de Juez de Sustanciación, dictó el 2 de diciembre de 1980 un auto en el que se hizo, entre otras, las siguientes declaraciones:

1. El artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela establece que éste “es una persona jurídica pública con la forma de compañía anónima”, y el artículo 2º *ejusdem* señala que tendrá como finalidades esenciales “crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país”.

2. Según la expresa declaración del legislador antes referida, el Banco Central de Venezuela, como primera autoridad monetaria y crediticia del país, constituye una de las cédulas fundamentales de la administración pública descentralizada y, como tal, sus resoluciones tienen el carácter de actos administrativos, susceptibles de ser accionados de nulidad ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La sentencia definitiva dictada en el mismo proceso, al confirmar el contenido del referido auto, declaró que el Banco Central de Venezuela “constituye un establecimiento público asociativo que forma parte de la administración descentralizada” (Sentencia de 19 de febrero de 1981. Recurso de Nulidad de Resoluciones del Banco Central de Venezuela intentado por Henry Pereira Gorrín).

Consecuente con lo antes expuesto, la Sala confirma en esta ocasión su criterio sobre el carácter de ente público, integrante de la administración descentralizada, que tiene el Banco Central de Venezuela, reservándose a realizar posteriormente el verdadero alcance y sentido de esta calificación con que el propio legislador distinguió, en la última reforma de la ley, el instituto creado el 8 de setiembre de 1939.

## II. *Naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela*

El artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela de 8 de setiembre de 1939 establecía:

“Se crea el Banco Central de Venezuela, el cual revestirá la forma de Compañía Anónima, tendrá como domicilio la ciudad de Caracas y un término de duración de 50 años, contados desde la fecha de la publicación de esta Ley”.

Para la fecha en que fue creado el Instituto, el artículo 206 del Código de Comercio vigente establecía el carácter mercantil de una sociedad en razón de que tuviera por objeto la realización de uno o más actos de comercio, y a su vez, el inciso 14 del artículo 2º *ejusdem* declaraba actos objetivos mercantiles a las operaciones bancarias.

Es indiscutible, por tanto, que el Banco Central de Venezuela fue creado como una persona de derecho privado no obstante que, además de las operaciones mercantiles que siempre ha podido efectuar, le fueron asignadas facultades monetarias y crediticias cuyo ejercicio había correspondido hasta entonces a la Administración Pública Nacional.

En el sentido indicado son muy significativos los artículos 1º y 2º de sus Estatutos, aprobados en la asamblea constitutiva del día 15 de agosto de 1940 y que textualmente rezan así:

“Artículo 1º El Banco Central de Venezuela, creado por Ley 8 de setiembre de 1939, es un Banco de emisión y de redescuento, constituido en forma de compañía anónima, con domicilio en Caracas, capital de los Estados Unidos de Venezuela, y con las sucursales y agencias que el Directorio acuerde establecer de conformidad con la Ley.

Artículo 2º El Banco Central de Venezuela se regirá por la Ley de su creación: por las disposiciones pertinentes de la Ley de Bancos y de la Ley de Monedas; por las disposiciones del Código de Comercio, en cuanto le sean aplicables; por los presentes Estatutos; y por los reglamentos internos que dicte el Directorio y los acuerdos que tome éste dentro de las facultades que le confiere la Ley”.

Su condición de persona jurídica de derecho privado no le impidió —según acertadamente estimó el legislador— ejercer la autoridad pública administrativa que le fue transferida y que tipificó desde entonces al instituto como “una de las células fundamentales de la administración pública descentralizada”.

El 30 de setiembre de 1974 se reforma la Ley del Banco Central de Venezuela. En su artículo 1 se reconoce que es el mismo instituto creado por la Ley de 8 de setiembre de 1939 pero se le califica “de *persona jurídica pública* con la forma de compañía anónima”.

¿Constituye esta declaración un cambio fundamental en las actividades jurídicas del Banco Central de Venezuela?

Sabido es que no existe un criterio uniforme en la doctrina jurídica acerca de cuáles son los elementos que deben aparecer o concurrir para que a una persona se le atribuya la calificación de pública. Tomando en cuenta que para ciertos autores lo característico es que sea creada por un acto de derecho público (ley o decreto); que para otros el elemento esencial es la pertenencia del poder accionario (exclusividad o mayoría del Estado o de alguna otra entidad pública); quiénes hay que encuentran el fundamento en los privilegios de derecho público de que disfrute el ente creado; y para otros, en fin, la razón básica es la capacidad de realizar actos de derecho público que le haya sido otorgada.

En lo que se refiere al Banco Central de Venezuela, su creación por la ley de la República no puede ser considerada como fundamento de tal calificación. En efecto, como se ha visto, se trata del mismo instituto que fue creado por la ley del 8 de setiembre de 1939, y entonces, tanto en cuanto a su sustancia como en cuanto a su forma, fue considerado como una empresa privada, sin que esta condición le impidiera ejercer las facultades de derecho público que le habían sido transferidas por la Administración Pública Nacional (autoridad monetaria y crediticia).

En el derecho venezolano la sola creación de un ente por un acto de derecho público, no obliga a que se le declare persona pública. Así lo corrobora, en primer lugar, la propia ley que rigió al Banco Central de Venezuela hasta la reforma de 1974. Asimismo, por ejemplo, el Decreto 1123 de 30 de agosto de 1975 que creó la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S.A., cuyo objeto no es otro que realizar directamente o a través de sus filiales actividades netamente de carácter mercantil, o sea todo lo referente a la industria y el comercio de los hidrocarburos.

No puede olvidarse que el artículo 97 de la Constitución autoriza al Estado para "reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional". Sería absurdo sostener que cada vez el Estado haga uso de esta facultad y cree empresas para la explotación de alguna industria que se haya reservado, el nuevo ente deba ser calificado de público no obstante su objeto puramente comercial y su sometimiento a la normativa de derecho privado que le concierna.

Tampoco podría admitirse en el ámbito jurídico nacional que el poder accionario por parte del Estado u otra entidad pública haya sido lo determinante para la calificación que el legislador decidió luego adjudicarle al instituto bancario creado el 8 de setiembre de 1939. Ya esta misma Corte Suprema de Justicia, en sentencia de su Sala de Casación Civil de 12 de diciembre de 1963, dilucidó esta cuestión en términos muy precisos:

*"El hecho de que la Nación sea dueña de las acciones no cambia en nada el status jurídico y legal de la Compañía. Los haberes de ésta, provenientes de sus actividades para con el público a quien sirve, son de ella misma y no de la Nación, así como lo son sus obligaciones que mal podrían hacerse recaer sobre aquélla; y si no puede ni debe confundirse a la Compañía con la Nación, en cuanto a sus obligaciones, mal podría admitirse tal confusión en cuanto concierne a sus actividades y los proventos que con ellas obtenga.*

*... la Compañía no es un bien de la Nación. Esta es simplemente dueña de las acciones, y como tal, tiene su control administrativo que ejercita por medio de las asambleas para imponer las personas de los administradores que le convengan, y percibe como accionista las utilidades líquidas correspondientes".*

Tampoco puede derivarse su carácter público de las franquicias y privilegios de que goza el Banco Central de Venezuela, ya que ello no constituye una novedad introducida por la ley de reforma (artículo 104), sino que ya le habían sido concedidas por la ley primitiva (artículo 74).

En cuanto a la capacidad para realizar actos de derecho público, es de observar que no fue necesaria la reforma de 1974 para que el Banco Central de Venezuela ejerciera las facultades que desde su creación le habían sido transferidas por la Administración Pública Nacional y que le ha permitido emitir actos administrativos sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como lo evidencia la sentencia de esta Sala de 2 de diciembre de 1980 (ver, entre otros, artículo 46 de su Ley).

Las anteriores consideraciones evidencian que la calificación de pública adjudicada a una persona jurídica es simplemente una cuestión de derecho positivo. En el caso del Banco Central de Venezuela concurren todos los elementos arriba analizados,

uno sólo de los cuales aisladamente —según el diverso criterio de los autores— hubiera sido suficiente a que se le calificara persona jurídica pública. Seguramente esta circunstancia y la importancia de las facultades administrativas transferidas al Instituto —que lo configuró desde su nacimiento como la primera autoridad monetaria y crediticia del país— determinó que la ley de 1974 le reconociera la condición de persona jurídica pública.

Aunque ahora —por expresa voluntad legislativa— es persona jurídica pública, el Banco Central de Venezuela ha continuado realizando operaciones ordinarias bancarias con otros bancos, institutos de crédito y público general, según está autorizado por los artículos 44 y 50 de su propia Ley. Operaciones éstas que indiscutiblemente están regidas por el Código de Comercio y demás leyes mercantiles.

Es, pues, el Banco Central de Venezuela el mejor ejemplo de la capacidad de las personas de derecho privado o de derecho público para efectuar indistintamente los actos de derecho público que la ley les permita, y de derecho privado que no les prohiba.

En efecto, constituido inicialmente como persona jurídica privada destinada a realizar operaciones bancarias —regidas por el Código de Comercio y demás leyes mercantiles—, ningún obstáculo tuvo para que ejerciera conjuntamente todas las facultades administrativas que les fueron transferidas por la Administración Pública Nacional. Tampoco, a partir de la ley de 1974, su nueva configuración en persona jurídica de derecho público, no le ha impedido realizar esas mismas actividades de derecho privado y de derecho público.

En conclusión, la ley de 1974 no ha producido cambio alguno sustancial en cuanto al cumplimiento de las finalidades que les fueron señaladas al Banco Central de Venezuela desde el propio instante de su creación.

### III. *Derecho aplicable*

Se trata de un ente público pero constituido por la ley respectiva con la forma de compañía anónima. Pero ni el elemento sustancial ni el formal que lo caracterizan, permite afirmar que el Banco Central de Venezuela deba ser regido exclusivamente por normas de derecho público, ni tampoco es cierto que está únicamente a disposiciones de derecho privado.

Sostener que un hecho de la vida social está regido exclusivamente por un determinado sector del derecho público o del derecho privado, es algo que no se conforma con la realidad ni con los principios científicos. El derecho es una unidad. Según varíen las circunstancias, una misma persona o una misma cosa puede ser objeto de la aplicación de una norma de derecho público o de una de derecho privado e, también y al mismo tiempo, de ambos tipos de disposiciones.

Desde la ley de 8 de setiembre de 1938, el Banco Central de Venezuela fue configurado como compañía anónima. La reforma de 1974 ha mantenido esa forma originaria. Quiere esto decir que el elemento fundamental de la existencia del instituto —sin cuyo reconocimiento no podría ser objeto de derechos y obligaciones; esto es, su personalidad jurídica—, se produce de conformidad con precisas normas de derecho privado.

El artículo 19 del Código Civil establece que las sociedades civiles y mercantiles se rigen por las disposiciones legales que les conciernen. Ya antes se ha señalado que el Banco Central de Venezuela fue creado con objeto y forma mercantiles.

Hoy, no obstante la calificación de persona jurídica pública que le ha dado el legislador, se encuentra también entre sus finalidades la de realizar operaciones bancarias con otros bancos, institutos de crédito y público en general. Además, el Código de Comercio actualmente vigente —y asimismo en 1974— declara en su artículo 200

que las sociedades anónimas, sin perjuicio de lo dispuesto por leyes especiales, "tendrán siempre carácter mercantil, salvo cuando se dediquen exclusivamente a la explotación agrícola o pecuaria".

La ley especial que creó el Banco Central de Venezuela nada en contrario dispuso. Luego, dicho Instituto, tanto por su forma como en cuanto realiza operaciones bancarias, está sometido al Código de Comercio y demás leyes mercantiles.

No constituye por cierto un hecho singular que la personalidad jurídica de un ente público derive de una norma de derecho privado. El propio Estado —al que quizá sí correspondería con más propiedad la calificación de ente público por antonomasia— se autorreconoció su personalidad jurídica a través de una norma de derecho común (artículo 19 del Código Civil). Y es asimismo el propio Estado —y de nuevo en virtud de disposición de derecho privado— el primero en proclamar su sumisión a las leyes mercantiles cada vez que ejecute algún acto de comercio (artículo 7º del Código de Comercio), porque de acuerdo con el sistema objetivo acogido por Venezuela, el Código de Comercio y demás leyes mercantiles rigen los actos de comercio aunque sean ejecutados por no comerciantes, así se trate de la Nación (artículo 1º *eiusdem*).

En principio, toda persona —ya sea natural o jurídica— tiene capacidad para realizar actos de derecho público y de derecho privado. El Estado mismo —persona pública por excelencia— tiene capacidad para realizar actos de derecho privado, y en cuanto a éstos queda sometido a la respectiva normativa legal. Por su parte, la persona privada que efectúe actos de derecho público, queda regida por éste en esa específica actividad.

Cuando un ente público compra o vende un inmueble por vía convencional, tanto la conclusión como los efectos del respectivo contrato quedan sometidos a las normas pertinentes del derecho privado, sin perjuicio de la aplicación de las normas de derecho público que rigen igualmente las operaciones económicas de la administración nacional, estatal o municipal.

Por su parte, el particular que actúa como agente de retención del impuesto sobre la renta, realiza una función pública, y su responsabilidad se equipara a la de un funcionario de la administración (artículo 88 de la Ley de Impuesto sobre la Renta). Su sujeción en el caso al derecho público, no le despoja de su carácter privado ni impide que en sus demás actividades siga rigiéndose por el derecho privado.

Tampoco se presenta como una situación excepcional que al Banco Central de Venezuela se le apliquen, según la diversa índole de sus actuaciones, normas de derecho público o de derecho privado. No es otro jurídicamente el caso de los bancos del sector privado. Ellos igualmente están sometidos, en la realización de sus operaciones, a reglas de derecho privado y a multitud de preceptos de Derecho Público Administrativo contenidos en la propia Ley del Banco Central de Venezuela, en la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, en la Ley de Mercado de Capitales, en la Ley de Protección al Consumidor, en la Ley de Impuesto sobre la Renta y tantas otras más que les conciernen.

Una conclusión puede derivarse de las anteriores consideraciones: la aplicación del derecho público o del derecho privado no depende de la persona del autor sino de la naturaleza del acto efectuado.

#### IV. *Personalidad jurídica del Banco Central de Venezuela*

Dando cumplimiento a la voluntad del legislador, el Banco Central de Venezuela celebró la asamblea constitutiva de su compañía anónima el 15 de agosto de 1940, copia de cuya acta fue inscrita en el Registro de Comercio llevado por el Juzgado de

Primera Instancia en lo Mercantil del Distrito Federal, el 27 de setiembre de 1940, bajo el Nº 993. Un ejemplar de los Estatutos aprobados en dicha asamblea y demás recaudos acompañados a la solicitud de inscripción, fueron agregados al expediente abierto a la compañía. Con el registro, y con la fijación y publicación subsiguientes del asiento respectivo adquirió su personalidad jurídica, en virtud del cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Código de Comercio.

El 30 de diciembre de 1974 se reforma la Ley del Banco Central de Venezuela. En ésta, al tiempo que se califica el instituto como persona jurídica pública, se ratifica su configuración como compañía anónima.

Luego, la existencia del Banco como persona jurídica tiene como único y exclusivo sustento el conjunto de normas de derecho privado comercial que rige la constitución, organización y desenvolvimiento de las compañías anónimas.

Así fue correctamente entendido por el propio Banco y por la Administración Pública Nacional, como lo evidencia la asamblea celebrada el 12 de diciembre de 1978, en la cual se aprobó la reforma de los Estatutos para adaptarlos a las modalidades de la nueva Ley. En esa misma asamblea, en representación del Ejecutivo Nacional, el ciudadano Ministro de Hacienda dio a su vez aprobación a dicho instrumento. Copia del acta respectiva fue inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el día 26 de setiembre de 1979, bajo el Nº 154 - Asdo, y ordenáronse las subsiguientes fijación y publicación del asiento correspondiente.

El artículo 224 del Código de Comercio vigente para el momento de la constitución del Banco Central de Venezuela —idéntico en su contenido al artículo 219 del hoy vigente— establece que “si en la formación de la compañía no se cumplieren oportunamente las formalidades que ordenan los artículos 217, 218, 219 y 220 (ahora artículos 211, 212, 213, 214 y 215), según el caso, la compañía no se tendrá por legalmente constituida”.

Aparece del artículo 84 de la Ley que creó el Banco Central de Venezuela, que el propio legislador consideró imprescindible el cumplimiento de dichas formalidades para que la compañía quedara legalmente constituida. Introdujo una sola modalidad de excepción. A los efectos del cumplimiento del aparte segundo del artículo 220 del Código de Comercio (hoy 215), le asignó valor de contrato de sociedad (artículo 217 del Código entonces vigente, equivalente al artículo 211) al texto de la ley publicado en la Gaceta Oficial, uno de cuyos ejemplares debió ser presentado —como en efecto lo fue— al Juez de Comercio con sujeción a esa formalidad legal.

Con lo expuesto queda demostrado toda la importancia que, desde el propio nacimiento del instituto, le dio el legislador al cumplimiento de las formalidades establecidas en el Código de Comercio, consciente como estaba de que la omisión de las mismas comprometería la existencia legal del Banco Central de Venezuela.

Al igual que cualquier otra compañía anónima e independientemente de sus finalidades y salvo aquello en que haya sido expresamente modificado por su Ley especial, la existencia, personalidad jurídica, organización y funcionamiento institucional del Banco Central de Venezuela están sometidos a las disposiciones del Código de Comercio y demás leyes mercantiles.

**CSJ-SPA (214)**

**18-7-85**

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Leopoldo Díaz Bruzual vs. República

**El mandato del Presidente del Banco Central de Venezuela como administrador de una compañía anónima, puede ser revo-**

**cado por el Presidente de la República en cualquier momento, constituyendo la revocatoria un acto de derecho privado.**

El artículo 19 de la Ley del Banco Central de Venezuela establece que éste tendrá un Directorio compuesto por un Presidente y siete directores designados por el Presidente de la República. Y el artículo 32 *ejusdem* textualmente reza:

“La dirección inmediata y la administración de los negocios del Banco Central de Venezuela estarán a cargo del Presidente, quien será, además, el representante legal del Banco y el Presidente del Directorio”.

No puede entonces negarse que el Presidente del Banco Central de Venezuela es uno de los administradores de la compañía anónima que configura la existencia legal de dicho Instituto. Por tanto, al igual que el de cualquier otro administrador integrante del Directorio, su mandato puede ser revocado por el mismo órgano que lo designó, en el caso el Presidente de la República que, conforme con la ley, es quien sustituye a la asamblea por lo que respecta a la provisión de todos los cargos del Directorio del Banco.

En ejercicio pues de una potestad de derecho privado, como órgano sustitutivo de la asamblea en virtud de la Ley del Banco Central de Venezuela —que tiene jurídicamente el mismo valor que el contrato constitutivo de la sociedad (artículo 84 de la Ley de 1939)— el Presidente de la República revocó la designación del Presidente del Instituto que en uso de la misma facultad había efectuado su antecesor en el cargo (artículo 19 de la Ley vigente).

El empleo de la forma de Decreto para ejercer dicha facultad no era necesaria, porque, como se ha dicho, no constituyen actos administrativos estatales, ni la designación ni la revocación. Pero se trata de un elemento puramente externo que en nada puede desnaturalizar la esencia del acto de derecho privado ejecutado por el Presidente de la República. Resultaba también innecesaria la invocación en el Decreto revocatorio de normas jurídicas ajenas a la Ley del Banco Central de Venezuela y al Código de Comercio.

No puede dejarse de observar, sin embargo, que la forma utilizada explica la elección del recurso intentado y fue asimismo sin duda la causa por la cual el Juzgado de Sustanciación lo declaró admisible “cuanto ha lugar en derecho”. No podía este órgano de la Sala, sin rebasar su competencia, entrar a un análisis de fondo que le permitiera desentrañar la verdadera naturaleza del acto impugnado.

**B. Universidades Nacionales Experimentales: Naturaleza jurídica**

**CPCA**

**5-8-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Humberto Febres R. vs. Universidad Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora”.

**Las disposiciones dirigidas a organizar la Universidad Nacional Autónoma tradicional, son de aplicación supletoria, frente a las Universidades Experimentales, siempre y cuando no existan disposiciones expresas en los textos legales que de manera específica regulan a dichas Universidades Experimentales.**

Relacionados como han sido el contenido del recurso interpuesto por el ciudadano Humberto Febres Rodríguez, contra el acto administrativo dictado por el Rector de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", y mediante el cual se le niega su solicitud de incorporación como personal ordinario de la citada Universidad, y donde además le informa la improrrogabilidad del contrato de prestación de servicios que lo mantenía vinculado con dicha casa de estudios. Alegó el recurrente como fundamento de la impugnación planteada, que el acto administrativo viola el contenido de los artículos 107 y 108 de la Ley de Universidades, así como las pautas reglamentarias sobre el Escalafón del Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales dictada por el Consejo Nacional de Universidades. Al respecto esta Corte considera que antes de entrar a analizar los supuestos de ilegalidad denunciados, requiere hacer algunas precisiones en torno a la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", para determinar las normas que le son aplicables a esta casa de estudios y, en definitiva, el régimen al cual se encuentra sometida dicha Universidad:

a) Naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora".

La Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", fue creada de conformidad con el Decreto Ejecutivo Nº 1178 de fecha 7 de octubre de 1975. Y las normas que regulan su organización y funcionamiento están contenidas en la Resolución Nº 156 de fecha 19 de mayo de 1977, dictada por el Ministro de Educación, que se denomina: "Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales «Ezequiel Zamora»". Ahora bien, de conformidad con el artículo 2º del Decreto de creación de la Universidad, la misma tiene la condición de Universidad Experimental y, como tal, entendemos dentro del Sistema de educación superior venezolano, a las Universidades creadas para el ensayo de nuevas orientaciones educativas y organizativas en este nivel de la educación, dotadas del grado de autonomía que les otorga el Ejecutivo Nacional en el propio Decreto de creación y en el Reglamento donde le estableció sus normas de funcionamiento.

Las Universidades Experimentales le permiten al Ejecutivo Nacional contar con instituciones distintas a las Universidades Nacionales Autónomas tradicionales, en el sentido que las Universidades Experimentales podrán detentar formas organizativas diferentes a la rígida estructura que les establece a la Universidad tradicional la Ley de Universidades. Pero es el caso que la consecuencia inmediata de tal condición referida al régimen jurídico aplicable a una Universidad derivada de su condición de Universidad Experimental está dada en las normas que la regulan serán las contenidas en el Decreto de su creación y las establecidas en la Resolución dictada por el Ministro de Educación por la cual se determina la forma de su funcionamiento, situación de preeminencia de estas normas que impide que las disposiciones contenidas en la Ley de Universidades le sean aplicables a las Universidades Experimentales frente a las específicas reglas de derecho que regulan a esta especial entidad educativa.

Para su mayor precisión debemos indicar que la Ley de Universidades contiene dos tipos de normas, unas dirigidas al Sistema de Educación Superior como un todo, y, por supuesto, frente a ellas las Universidades Experimentales son sujetos pasivos de tales disposiciones; y otras, dirigidas a organizar la Universidad Nacional Autónoma tradicional, normas que en este caso, tienen frente a las Universidades Experimentales una aplicación supletoria, entendiéndose como tal condición, que dichas disposiciones serán de aplicación necesaria siempre y cuando no existan disposiciones expresas en los textos legales que de manera específica regulan a la Universidad Experimental.



**II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO****CPCA****25-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Banco Hipotecario Unido vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní.

**Los Concejos Municipales son órganos de la respectiva Municipalidad y no gozan de personalidad jurídica propia; por tanto, no pueden tener representantes. En cambio, el representante de la Municipalidad es el Síndico Procurador Municipal quien no puede atribuirse todas las facultades del Procurador General de la República previstas en su Ley Orgánica.**

A todo lo largo del planteamiento de la controversia aparece tanto en los escritos del recurrente, como en el auto apelado y en los alegatos formulados por apoderados de la Municipalidad, la alusión a la figura del "representante del Concejo Municipal".

Ahora bien, en el sistema jurídico venezolano sólo puede hablarse de representación en sentido propio cuando se está ante un sujeto de derecho o persona bien sea ésta una persona física o una persona moral. Quienes carecen de subjetividad jurídica actúan a través del titular del órgano, esto es, de la persona física que tiene la facultad de expresar legítimamente la voluntad de éste. Los Concejos Municipales, órganos deliberantes de las Municipalidades no poseen personalidad jurídica y mal pueden en consecuencia tener representantes legales y menos aún, como se debatiera en el caso presente, otorgar poder a alguien para que los represente. Todos los miembros de un Concejo Municipal pueden ponerse de acuerdo, individualmente, para otorgar conjuntamente poder para ser representados como tales, lo cual no va a constituir la representación del cuerpo colegiado.

Lo que sí poseen los Concejos Municipales es un sujeto que puede expresar válidamente la voluntad del órgano y este sujeto es, de conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Presidente del Concejo o el Vicepresidente que lo supla en caso de ausencia. Distinta es la situación de la Municipalidad o Municipio, esto es, de la persona jurídica que engloba al ente territorial dotado de autonomía que constituye el centro del llamado Poder Municipal. El representante legal del Municipio para todas las cuestiones tanto procesales como extraprocesales es el Síndico Procurador Municipal en la forma prevista en el artículo 68, ordinales 1º y 2º de la citada Ley Orgánica de Régimen Municipal.

¿Posee el Síndico Procurador Municipal las prerrogativas que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República acuerda al Procurador General de la República para actuar en juicio?

¿Puede ejercer el Síndico el recurso de reposición en los casos en los cuales hubiesen sido omitidas las reglas sobre la notificación y la citación prevista en los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia?

Al respecto cabe observar que si bien la Ley Orgánica de Régimen Municipal reconoce en su artículo 80 al Municipio "los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación en tales conceptos las facultades que le atribuye al Procurador General de la República su ley rectora relativos a su actuación procesal y extraprocesal, ya que las mismas son principios de tal instrucción, como representante de la República. En realidad, la norma del artículo 80 *ejusdem* lo que hace es reenviar al artículo 233

de la Constitución que establece que "las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública en los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables". La Constitución estima así que el fisco es uno solo, aun cuando organizativamente se distinga entre la Hacienda Pública del ente mayor (la Nación) y las de los entes territoriales menores (Estados y Municipios), por lo cual, todas las normas fiscales que favorecen al primero de tales entes, corresponden a las restantes. En el caso de la Procuraduría General de la República su Ley reguladora previó ciertas modalidades de actuación que, si bien indirectamente puedan aludir a su carácter de representante del fisco, directamente han sido destinadas sólo a tal figura subjetiva y, como tales, no son extensibles a otras, sino mediante disposiciones expresas, por ser de interpretación restringida. Dentro de tales facultades especiales se encuentran las relativas a su notificación en juicio, cuando es parte en el mismo y cuando no ostenta tal carácter; a la posibilidad de pedir la reposición de las causas en que las disposiciones señaladas no hayan sido acatadas; a la forma de delegar su representación y de constituir apoderados y a la necesidad de someterle previamente las pretensiones que se deseen deducir por vía jurisdiccional contra la República (antejuicio administrativo). Estas facultades son exclusivas de la institución Procuraduría General de la República, de su titular, el Procurador General de la República y de sus sustitutos y, no extensibles, salvo que exista disposición expresa a otros institutos o sujetos. De allí que no puede hacer valer el Municipio dichas facultades y, en consecuencia, la solicitud de reposición que formulara ante el *a quo* era improcedente por carecer de la legitimidad necesaria para interponerla.

En efecto, el artículo 38 *in fine* de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece:

La facultad del Procurador General de la República para solicitar la reposición de las causas en las cuales no se haya atendido al sistema de llamamiento a dicho funcionario en la forma que ella prevé. Como puede apreciarse, sólo el Procurador General de la República puede hacer valer la facultad señalada en la norma.

Por todas las razones que anteceden, la apelación contra el auto que negara la reposición de la causa carece de fundamento y así se declara, pasando esta Corte a pronunciarse sobre la cuestión relativa a la suspensión acordada.

### III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

CPCA

18-11-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Grabados Nacionales C. A. vs. República (Contraloría General de la República).

**El lapso de prescripción se inicia a partir del surgimiento del hecho imponible, y el derecho aplicable a la misma es el vigente para el momento en que ocurre la obligación.**

La recurrida sostiene que la tasa por servicio de aduana se causó el 4 de enero de 1974, fecha de presentación y registro de la documentación, pero que su exigibilidad comienza a partir del 8 de enero de 1980, fecha de la notificación del reparo. Que en consecuencia de ello, la ley aplicable es la del 26-9-78 que señala un lapso de prescripción de cinco años y, por tal razón, había operado la prescripción extintiva del crédito fiscal.

La Contraloría General de la República sostiene que la Ley aplicable es la Ley de Aduanas de 1973, que establece un lapso de prescripción de diez años y que aceptar el criterio de la recurrida conduce al absurdo de negarle aplicación a la ley bajo la cual se causó el hecho imponible.

La cuestión controvertida requiere fijar el momento del cual se parte para computar el lapso de prescripción, si es cuando ocurre el hecho imponible o cuando se notifica el reparo. En criterio de esta Corte, no cabe duda, que es a partir del surgimiento del hecho imponible cuando debe comenzar el cómputo de la prescripción. Pero tal determinación conduce a otra más importante, cual es la determinación del derecho aplicable, el cual necesariamente debe ser el vigente para el momento en que ocurre la obligación, es decir, cuando se causa la obligación tributaria. Así determinado, en el caso de autos, la tasa aplicable es la prevista en la Ley vigente para el momento (Ley de Aduanas de 1973) ya que el hecho que lo causa ocurre el 4 de enero de 1974, fecha de la presentación y registro de la documentación aduanera, momento en el cual nace la obligación tributaria. Y si esa es la ley aplicable porque es cuando aparece el vínculo entre acreedor y deudor, no puede cambiarse el derecho aplicable en razón de que sea otra la oportunidad de su pago o de su reparo, por lo cual, y en razón de que la ley vigente para el momento en que surge el hecho imponible es la del año 1973 que consagra un lapso de prescripción de diez años, tal lapso no transcurrió desde el momento en que se causó la tasa (4 de enero de 1974) hasta el momento de la notificación del reparo (18 de agosto de 1980) y, por lo tanto, no operó la prescripción extintiva declarada por el *a quo*, y así se decide.

#### IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

##### 1. *El procedimiento administrativo*

##### A. *Lapso de duración*

CSJ-SPA (273)

3-10-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: CORAVEN vs. República. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

**La duración del procedimiento por un lapso mayor al establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no vicia el acto producido.**

La Sala, para decidir, observa:

Aun cuando, ciertamente, el artículo 60 de la Ley establece que el plazo no excederá, salvo prórroga expresa de cuatro meses, su incumplimiento no vicia el acto dictado después de transcurrido ese plazo. En efecto, del artículo 64 de la misma Ley se desprende a las claras que ello no hace nulo el acto dictado con posterioridad al vencimiento del plazo legal para la tramitación y resolución del asunto. Esa disposición estatuye:

“Si el procedimiento iniciado a instancia de un particular se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado, se operará la perención de

dicho procedimiento. El término comenzará a partir de la fecha en que la autoridad administrativa notifique al interesado”.

Como se ve, la paralización dará lugar a la perención y ello cuando el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte y la paralización es imputable al interesado, lo cual quiere decir que en el procedimiento iniciado de oficio no hay perención (extinción de la instancia) ni tampoco la hay cuando la demora fuese imputable a la administración, esto es, el que la Resolución, por ley, haya de dictarse dentro de los cuatro meses (o dentro de la prórroga máxima de dos meses más) no significa que la pronunciada con posterioridad fuese nula, porque el procedimiento —aun el iniciado a instancia de parte— no perime cuando la paralización fuese imputable a la Administración, por lo cual el acto puede producirse en cualquier tiempo.

Además, no establece el artículo 60 ni tampoco el 4º de la misma Ley que la Resolución extemporánea fuese nula de pleno derecho, y al respecto el artículo 100 consagra, simplemente, una multa para el funcionario que retarde, omita o incumpla cualquier “trámite o plazo establecido en la presente Ley”, de manera que, fuera de la sanción personal contra el funcionario remiso, ninguna otra trae la ley para los actos dictados pasado el lapso legal.

#### B. *Averiguación ante la Contraloría General de la República*

**CSJ-SPA (270)**

**3-10-85**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Iván Pulido M. vs. República (Contraloría General de la República).

El actor centra su recurso fundamentalmente en la violación por la Contraloría del artículo 81 de la Ley Orgánica que rige el funcionamiento de ese Organismo, texto cuyo contenido es el siguiente:

“La Contraloría podrá realizar investigaciones en todo caso en que surgieran indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos de las entidades sujetas a su control, hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias. Esta averiguación procederá aun cuando dichas personas hubieran cesado en sus funciones”.

Por su parte, en desarrollo de ese mismo texto, el artículo 50 del Reglamento de dicha Ley admite una legitimación amplia cuando se trata de impulsar el procedimiento administrativo —procedimiento “constitutivo”, diría la doctrina—, destinado a forjar un acto administrativo; diferente, por tanto, dicho procedimiento de los recursos “administrativos” (internos) o del contencioso, en cuanto los dos últimos ostentan categoría de “recurso”, que el “constitutivo” no tiene, contra un acto administrativo ya formado a través del primero. En tal sentido la legitimación que la citada norma reglamentaria permite para desencadenar la averiguación es amplísima y contrastante con los otros textos reglamentarios 35 y 36 ya transcritos y analizados. Expresa, en efecto, el artículo que para “la realización de averiguaciones la Contraloría procederá de oficio, o por denuncia de particulares, o a solicitud de cualquier organismo o empleado público”.

Tal capacidad fue reconocida, implícitamente, por la Contraloría al responder al interesado y la admite incluso el Procurador General de la República, funcionario que, sin embargo, disiente de la del hoy recurrente Pulido Mora para impugnar la

decisión del Organismo Contralor —objeto de este recurso, por la cual, en vía de reconsideración, confirmó su criterio de “que no era procedente abrir la averiguación administrativa”. Adicionalmente, al examinar el fondo del asunto para el caso de que la excepción de inadmisibilidad fuese desestimada por la Corte, la Procuraduría considera —y es, también, la tesis del Contralor— que dados los términos del artículo 81 de la Ley (“La Contraloría *podrá* realizar investigaciones en todo caso en que surgieren indicios...”), constituye una facultad “discrecional” del Organismo Contralor abrir o no la averiguación; discrecionalidad que el impugnante discute y que el Fiscal considera “limitada” al estimar que “entraña su ejercicio obligatorio cada vez que se intuya la necesidad de su utilización”; pero es éste un asunto que será posteriormente analizado por la Corte.

Respecto al punto concreto de la posibilidad abierta a los simples interesados por el artículo 50 del Reglamento de la Ley para impulsar la realización de averiguaciones administrativas por la Contraloría, no cabe duda, tampoco para la Corte y así lo declara expresamente, que el hoy impugnante sí tenía esa legitimación. A la diafanidad de dicho texto se une la redacción del subsiguiente 51, conforme al cual: “En caso de denuncia, quien la formule expondrá, verbalmente o por escrito, lo que crea necesario, y el funcionario que tome nota de ella podrá hacerle las preguntas que estime pertinentes para obtener informaciones adicionales”. ¿Pero, obliga la norma al Contralor a abrir la averiguación?; de ser así y no haber procedido a su apertura, ¿podía el demandante impugnar la decisión denegatoria por vía de recursos de anulación interponibles en vía administrativa y contenciosa? En otras palabras: ¿se encuentra legitimado el denunciante para intentar y también para concluir la secuencia procedimental?

...En el mismo orden de ideas no puede deducirse del hecho de que la Contraloría hubiese ordenado en su Resolución denegatoria de la apertura de la averiguación solicitada, la notificación de la misma al denunciante, que éste pasara automáticamente a convertirse en legitimado activo para interponer contra aquélla un recurso contencioso-administrativo de anulación, quedando entonces desvirtuado por ese solo hecho de la ordenada notificación todo el orden jurídico establecido por nuestro sistema en materia de legitimación activa...

...De haberse dado en el recurrente las condiciones de legitimidad para intentar el recurso, hubiera quedado pendiente dilucidar todavía si los términos del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría son constriñentes para el organismo, en el sentido de que, hecha la denuncia, está obligado a proceder realizando las investigaciones.

En la forma como ha quedado resuelto el recurso, el análisis del punto resulta obviamente innecesario; pero quiere la Sala recordar que no sólo cabe interpretar la expresión “podrá” en el sentido —al cual apunta el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil— de facultad discrecional para adoptar una decisión o no, sino también en el de competencia atribuida por el legislador al funcionario para actuar, de regla atributiva de competencia en suma. En sentencia de esta misma Sala, de fecha 7-6-1982, dictada en el caso Héctor Zamora Izquierdo contra Resolución del Consejo de la Judicatura, expresó la Corte:

“Se ha alegado que el término “*podrán*” utilizado por el legislador en la primera parte del artículo 11 de la vigente Ley (“Los Jueces *podrán* ser reelegidos en sucesivos períodos constitucionales...”), demuestra que no se ha establecido un derecho absoluto a la reelección, y al efecto se invoca lo dispuesto en el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil.

No son pocas las interpretaciones que son sólo el producto de la impresión causada por un aparente mimetismo lingüístico. Pero viene al caso observar que no siempre a una misma expresión empleada por el legislador en normas diferentes

deba necesariamente corresponder un solo significado. El término *podrá* de una norma de carácter estrictamente procesal, cuando es utilizado como parte de un precepto de derecho material, no admite el mismo sentido de discrecionalidad que le acuerda el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil. Es menester, por tanto, hacer un examen detenido del cuestionado artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para fijar su verdadera significación y alcance”.

### C. *Inhibición del funcionario*

**CPCA**

**1-8-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

#### **La inhibición de los funcionarios públicos está regulada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.**

Como señalamos anteriormente, las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra Despidos Injustificados son ciertamente órganos administrativos, pero por sus funciones constituyen órganos atípicos en la generalidad de las formas de actuación de la Administración Pública; en efecto, estos organismos conocen de conflictos entre intereses subjetivos de los administrados, por una parte el patrono y por la otra el trabajador que alega ser despedido injustificadamente; para mayor precisión podemos indicar que allí la Administración Pública resuelve intereses subjetivos laborales en conflicto y actúa en consecuencia en evidente función jurisdiccional. Pero a pesar de esta peculiaridad en los órganos administrativos bajo estudio, en su actuación le son aplicables en primer lugar la Ley contra Despidos Injustificados, seguidamente las normas genéricas dirigidas a regular la actividad administrativa, y luego ante un vacío legal, las normas que la legislación contra los Despidos Injustificados señalan como supletorias, que son la Ley Orgánica del Trabajo y el Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, la actividad administrativa básicamente está regulada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, donde de manera específica se regulan: a) el acto administrativo como forma de actuación jurídica de la Administración y los procedimientos administrativos. En consecuencia, hecha esta determinación debemos establecer si efectivamente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se regula o no el deber de inhibición de los funcionarios y, en tal sentido, observa esta Corte que en Capítulo II del Título II de dicha Ley, denominado “De las inhibiciones”, aparece el artículo 36, donde se definen los supuestos en los cuales deberán inhibirse los agentes públicos de conocer un asunto. En razón de lo expuesto, esta Corte debe expresar que el fundamento normativo alegado por el recurrente como base de su impugnación, o sea, la violación de los artículos 436 del Código de Procedimiento Civil y 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no es procedente por no ser aplicables en el presente caso dichas disposiciones, por cuanto la actividad de los funcionarios que integran las Comisiones Tripartitas están reguladas de manera específica por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como fue señalado anteriormente, y así expresamente se declara.

A pesar que el fundamento legal del presente recurso es inaplicable al caso de autos, esta Corte considera necesario pronunciarse ejerciendo sus poderes de control sobre la actuación de la Administración, si aún en los supuestos contenidos en la Ley Administrativa, la situación denunciada por la recurrente establece un supuesto que obligaba a los funcionarios a inhibirse de conocer el presente asunto. En efecto, la norma aplicable de acuerdo a los alegatos de la impugnante se encuentran regula-

dos en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que a la letra, dispone:

“Artículo 36.—Los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida en los siguientes casos:  
(Ommisis).

3.—Cuando hubieren intervenido como testigos los peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionarios hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudieren prejuzgar ya la resolución en el asunto, o tratándose de un recurso administrativo, que hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna”.

La norma parcialmente transcrita, donde se destacó un supuesto similar al denunciado por la recurrente, está referido a la intervención del funcionario en el procedimiento o cuando éste haya comprometido previamente su opinión. Sobre el primer aspecto del supuesto legal, o sea, de la intervención del funcionario, el mismo se verifica cuando el agente haya actuado en el procedimiento administrativo en calidad de testigo o de perito; hecho que efectivamente no se cumple en el caso de autos. El otro supuesto está referido a que el funcionario hubiese manifestado previamente su opinión sobre el fondo del asunto, aquí el legislador señala que el funcionario debió manifestar su opinión sobre el asunto previamente a la oportunidad procesal en que en tal sentido deba manifestarse para la resolución, pero dicha opinión no puede ser equívoca o ambigua, puesto que como señala la propia norma, se requiere que la opinión se exprese con tal claridad y con un nivel tal de divulgación que se pudiese prejuzgar la resolución del asunto, o sea, que el medio social presienta por manifestaciones del funcionario que el asunto sea resuelto de una forma determinada. Por último, es supuesto de inhibición que el agente haya participado en el acto administrativo que se impugna, aquí el legislador se refiere a que la autoridad administrativa haya conocido del procedimiento administrativo en su fase constitutiva y luego según ese mismo acto administrativo conoce por vía de un recurso administrativo, o sea, por vía de una impugnación en sede administrativa.

#### D. Pruebas

##### a. Finalidad

CPCA

8-8-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Mesagra vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Al respecto, observa esta Corte:

La actividad probatoria no tiene otra finalidad que la efectiva demostración de hechos relevantes en el proceso y de los cuales van a depender determinadas consecuencias jurídicas. En tal sentido, los alegatos que hacen las partes durante el desarrollo del procedimiento y específicamente en los procedimientos de calificación de despido, como son los que plantea el trabajador en la solicitud de la calificación de despido y los hechos por el patrono en su contestación, tendrán el valor que se le acredita a la prueba de confesión, que tendrá necesariamente que ser adminiculada con los otros medios probatorios existentes en los autos. Pero en todo caso, le correspon-

de al trabajador solicitante demostrar los hechos de los cuales emanan el derecho reclamado, o sea, el supuesto despido, y a la parte patronal demostrar los hechos extintivos del derecho reclamado, y la justificación del despido cuando fuesen alegados.

b. *Carga de la prueba*

**CPCA**

**3-7-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: María I. Correa vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**En el procedimiento de calificación de despido, el artículo 6 de la Ley Contra Despidos Injustificados debe interpretarse dentro de los principios generales de la prueba, válidos en los procedimientos administrativos.**

Este Tribunal Colegiado no comparte el criterio expresado por el Fiscal General de la República en su dictamen que corre a los folios 55 a 68, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley Contra Despidos Injustificados, el patrono siempre soporta la carga de la prueba en los procedimientos de calificación de despido a que se contrae dicha Ley. En efecto, estima la Corte que la interpretación literal del señalado texto legal no resulta correcta a la luz de los principios generales que rigen la prueba en nuestro ordenamiento jurídico, en el sentido que si determinado hecho no ha sido controvertido, porque las partes lo han aceptado, no existe obligación alguna por aquel que lo alega de demostrarlo. En efecto, la interpretación literal del texto en cuestión, conduciría al extremo de obligar a quien le han sido admitidos los hechos constitutivos de sus alegatos, a tener que demostrarlos, a pesar de que la parte contraria, no los negó, sino que frente a ellos, opuso hechos distintos para enervarlos. Por tanto, entiende la Corte que el artículo 6º de la Ley Contra Despidos Injustificados, debe interpretarse dentro de los principios generales de la prueba, que siguen siendo válidos, salvo derogación expresa, en los procedimientos administrativos que tiendan a resolver conflictos entre particulares, como es el de despido injustificado.

Dentro de este orden de ideas, la Corte entiende el artículo 6º de la Ley Contra Despidos Injustificados, como una ratificación del régimen normal de la carga de la prueba, o sea, cuando frente al alegato del patrono el trabajador reclamante niega su existencia, y no opone ningún otro hecho para extinguirlo o modificarlo. En otras palabras, que la norma de referencias regula el supuesto normal de la distribución de la carga de la prueba, en el cual al patrono le corresponde tal carga, porque es él quien alega la justificación del despido y el trabajador reclamante, su inexistencia, y por consiguiente, es a aquél a quien corresponde el deber de probar lo pertinente del despido. Pero, si frente al alegato de una falta del trabajador éste no la niega, sino que por el contrario la acepta, pero opone un hecho mediante el cual pretende haber obrado justificadamente, ya el patrono no soporta carga alguna. Por la circunstancia de que el artículo 6º de la Ley Contra Despidos Injustificados no hubiere contemplado este último supuesto, sino el ordinario, no por ello deja de tener aplicación al principio general contemplado en el artículo 1.354 del Código Civil, que determina que quien alegue haber sido liberado de una obligación debe comprobar el hecho liberatorio, y no quien sostiene que su contraparte incumplió su obligación, y así se declara.



c. *Prueba documental***CPCA****8-8-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Uniteca de Venezuela, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo)

De la lectura se aprecia que si bien la certificación tiene toda la autenticidad de un documento público, esta sola circunstancia no es suficiente por sí misma para atribuirle la fuerza probatoria que la Comisión Tripartita le otorgara, por cuanto con tal constancia sólo se demuestra la denuncia formulada por el trabajador; pero la misma es insuficiente para probar que dicho trabajador estuviese facultado para actuar por la empresa a la cual decía representar, así como la existencia de la relación laboral, por lo cual, la valoración que de dicha prueba hiciera el autor del acto impugnado estimando al efecto que, por el hecho de tratarse de un documento público poseía fuerza probatoria para demostrar el vínculo de trabajo entre el trabajador y la empresa, careció de fundamento por cuanto no sólo debe apreciarse en una prueba su naturaleza, sino también la congruencia entre lo que ella arroja y el hecho que a través de la misma debía demostrarse, esto es, la idoneidad que la misma posea para demostrar el hecho controvertido.

E. *Reposición***CPCA****17-10-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Asociación Venezolana Británica de Comercio vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**La reposición en materia administrativa sólo puede ser acordada cuando la omisión de la respectiva pauta procedimental sea sustancial a la validez del procedimiento, o cause indefensión al interesado.**

La reposición en materia administrativa debe ser tratada con extrema prudencia y sólo puede ser acordada cuando la omisión de la respectiva pauta procedimental sea sustancial a la validez del procedimiento, o cause indefensión al interesado, supuestos que no encuentra la Corte, estén dados en el presente caso, en el que el impugnante de la validez del acto, basa su recurso en que se hizo sólo mención del representante legal de la empresa al hacerse los trámites para su citación. Peca el recurrente de excesivo formalismo con su denuncia, en olvido de que su comparecencia y actuación en el procedimiento como aparece del expediente administrativo, convalidó cualquier defecto o error que en este aspecto hubiera cometido el órgano administrativo.

2. *Los reglamentos*

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Melanio Trejo vs. Gobernación del Estado Apure

**No pueden existir reglamentos de efectos particulares, pues el reglamento, además de ser general, tiene también efectos generales.**

Del texto anterior no surge, ni por su fundamento, ni por su contenido, carácter reglamentario alguno de dicho acto. En efecto, no se encuentra señalamiento al fundamento de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo Estadal, o sea, al ordinal 2º del artículo 57 de la Constitución del Estado, pero aparte de esta consideración, más importante es aún que por ninguna parte aparece que el mismo acto contenga reglas generales de derecho, que es lo que distingue a los reglamentos, es decir, su carácter normativo y abstracto. Además, los reglamentos presentan la nota de su impersonalidad. En otras palabras, que no tienen destinatarios específicos, ni particulares, sino que por el contrario, por su naturaleza normativa van dirigidos a la colectividad en general, y no a un individuo, o a un grupo limitado de individuos perfectamente identificados en su texto. Mucho menos pueden existir reglamentos de efectos particulares, porque por definición, el reglamento además de ser general, tiene también efectos generales, es decir, sus destinatarios no se conocen. Extraña, pues, a la Corte, que el Juez *a quo* haya calificado de manera tan confusa y contradictoria, y hasta galimática, a un acto, de reglamento de una ley, y a renglón seguido lo califique de efectos particulares, lo cual es un grave error conceptual que advierte la Corte a dicho Juez a fin de evitar futuros equívocos que, evidentemente, irían en desmedro de la Justicia, y así se declara.

En consecuencia, el acto impugnado no puede tratarse de ninguna manera de un acto reglamentario, porque, al contrario de lo que afirma el Juez *a quo*, no crea reglas abstractas de derecho, sino situaciones subjetivas particulares en cabeza de determinados individuos, modificando derechos también particulares, por lo que por ningún tipo de interpretación puede concluirse en que su contenido es reglamentario. El hecho de que se refiera a varias personas y no a una sola, que a lo mejor fue lo que llevó al Juez *a quo* a darle contenido reglamentario a tal acto, no lo convierte en acto creador de reglas de derecho abstractas, sino que, por el contrario, sus efectos siguen siendo individuales, porque sus destinatarios aparecen perfectamente determinados e identificados. De modo que ni siquiera es un acto de efectos generales, de aquellos que se dirigen a una colectividad cuyos componentes no pueden precisarse, sino que el acto en cuestión por afectar a unas personas que aparecen identificadas en su propio texto, es de efectos particulares, y así se declara.

### 3. *Los actos administrativos de efectos particulares*

#### A. *Presunción de legitimidad*

**CPCA**

**21-10-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. República (Inquilinato).

**La decisión administrativa de inquilinato es un acto administrativo, y como tal se encuentra protegida por una presunción de su legitimidad y legalidad.**

A este respecto la Corte observa: La decisión administrativa de inquilinato es un acto administrativo, y como tal se encuentra protegida por una presunción de su legitimidad y legalidad, que dotan a la misma de carácter ejecutivo y ejecutorio, propio de tales actos, como lo determina el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que ratifica el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres, respecto a las decisiones administrativas de regulación. Por tanto, los interesados que impugnen tales actos, por estimar falsos los supuestos de hecho en que se apoyó el organismo administrativo para dictar su decisión, soportan la carga de la prueba de destruir tales fundamentos. En efecto, si bien en el procedimiento constitutivo de aquellos actos, corresponde a la Administración fundamentalmente el deber de comprobar los elementos sobre los cuales va a dictar su decisión, una vez dictada, la misma se encuentra protegida, por razones de seguridad jurídica, y para asegurar la obligatoriedad de los actos administrativos, por la presunción de la veracidad de su contenido, de modo que si algún interesado duda de tal certeza debe destruir sus fundamentos.

#### B. *Motivación*

**CPCA**

**28-11-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rucda

Caso: Clay Santos vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En cuanto a la falta de motivación del acto impugnado, la Corte observa que el recurrente fundamenta su denuncia en el hecho de que la Comisión de Alzada, no menciona los fundamentos para desechar la apelación interpuesta, no expresa las razones jurídicas. Sin embargo, al analizar la resolución impugnada y con vista en el expediente administrativo se encuentra que la Comisión de Alzada revisó los supuestos de hecho y de derecho en que se fundamentó la recurrida, y al encontrarlos ajustados a la Ley decidió su confirmatoria, ella es la motivación del acto, y no la exclusión de los argumentos en que se fundamenta la apelación, la que, por otra parte, no existe en este caso, ya que el recurrente se conformó con la simple apelación y sin traer elementos para combatir la resolución apelada. A juicio de esta Corte, el acto se encuentra fundamentado, por lo cual no adolece del vicio que se le imputa, y así se declara.

---

C. *Notificación y eficacia*

CPCA

11-7-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los vicios en la notificación del acto.

Señala el querellante que la notificación de la sanción:

“...es nula y sin efecto alguno, porque la misma, según lo dispuesto en el artículo 116 del Reglamento General de la Carrera Administrativa, debe hacerse de acuerdo a lo previsto en los artículos 73 al 76 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cosa que en el presente caso no sucedió”.

Al efecto se observa que la notificación que consta en autos carece efectivamente de los requisitos contemplados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto no señala los recursos a los cuales quedaba sometida la decisión; sin embargo, tal vicio, por una parte, no es de nulidad absoluta sino relativa y, por otra, no afecta un elemento esencial del acto sino la eficacia del mismo, por cuanto la función de la notificación tiene el carácter de una participación y si la misma fuera obtenida por otro medio no puede solicitarse su nulidad por haberse cumplido el objetivo que la misma persigue. En el caso de autos la querellante interpuso en tiempo oportuno y ante el órgano competente el recurso que la ley le acordaba contra el acto que le afectara, en razón de lo cual mal puede hacer valer el vicio de la notificación consistente en la omisión de los datos que la misma suplicara por otros medios. Por todo lo anterior se declara sin lugar la impugnación indicada en el epígrafe, por carecer de fundamento.

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

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

**La notificación escrita y personal de la decisión al interesado es obligatoria.**

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (enero 1982), la obligación de notificar, es una obligación estrictamente *formal*, que sólo puede entenderse producida en caso de que se lleve a cabo conforme a las formas habilitantes que tipifica la Ley, a saber:

1. La notificación debe contener el texto íntegro del acto, incluida la motivación (artículos 9, 18, numeral 5º) y 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

2. Debe indicar los recursos que contra el mismo procedan, con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse (artículo 73).

3. Debe hacerse por escrito y personalmente al interesado o a su apoderado en su domicilio o residencia, y se exigirá recibo firmado en el cual se deje constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de identidad de la persona que lo reciba. (Artículos 73 y 75 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

*La regla de la notificación personal* (artículo 75) *sólo cede* cuando los interesados sean desconocidos o se ignore su domicilio, en cuyo caso la Ley permite que se practique por medio de la publicación del acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado quince (15) días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa. En caso de no existir prensa diaria en la referida entidad territorial, la publicación se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República. (Artículo 76).

Este extraordinario formalismo se justifica, por una parte, porque la intervención en un procedimiento administrativo no requiere asistencia de abogado, y por la otra, porque en el ámbito administrativo *los plazos de impugnación son extraordinariamente fugaces*. Todo ello exige un especial cuidado, a fin de evitar que se pierdan derechos o se lesionen intereses de terceros por razones puramente adjetivas.

El carácter estrictamente formal de la notificación envuelve una consecuencia fundamental: *una notificación que no se ha hecho en la forma prescrita por la Ley, no produce efectos* (artículo 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), de lo cual resulta que *tampoco podía producirlos contra el interesado, ya que la notificación demora el comienzo de la eficacia del acto y, desde luego, el inicio de los lapsos para su impugnación*. La regla así expuesta no se aplica si *el interesado hace manifestación expresa en tal sentido, o interpone el recurso que corresponde* (ya que de ser otro diferente al que procede, se darán las consecuencias que señala el artículo 77 *eiusdem*).

Los principios reseñados acogidos sistemática y rigurosamente por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, promulgada en 1982, *han integrado siempre el ordenamiento jurídico-administrativo porque forman parte del conjunto de garantías que el legislador ofrece al administrado frente al régimen de prerrogativas de que rodea a la Administración, y en su esencia han sido recogidos por la legislación municipal vigente antes de la promulgación de la Ley Orgánica, como claramente se desprende del artículo 140 de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General que reza así:*

*“Todas las decisiones de los organismos a que se refiere esta Ordenanza, se notificarán a los interesados por escrito y de tales notificaciones los mismos o su representante legal, darán recibo, dejándose constancia en éste de la fecha en que se efectúa la notificación”.*

*No es cierto entonces, como afirman los representantes del Distrito Sucre, que la notificación por escrito personal y directa al interesado queda a la discreción del órgano administrativo, porque el carácter imperativo en que se concibió la norma: notificarán, no deja abierta tal posibilidad.*

La disposición, al igual que hoy hace la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, consagra, sin lugar a dudas, *la obligatoriedad de la notificación escrita y personal de la decisión al interesado*, la cual, como se ha examinado, *precede siempre a la de la publicación en el diario oficial, tal y como aparece de su párrafo único: “Las notificaciones también podrán hacerse por vía judicial o mediante publicación en la Gaceta Municipal del Distrito Sucre”*, es claro, por consiguiente, que además de la notificación personal y directa que es obligatoria, *queda a la facultad del órgano emisor del acto notificar el mismo por vía judicial o a través de su publicación*. No queda duda de que hoy la previsión de la Ordenanza y la de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se complementan para integrar el régimen de notificación de los actos administrativos en el Distrito Sucre del Estado Miranda.

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

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

**El tema de la publicidad del acto administrativo (publicación, notificación) se enlaza necesariamente con el problema de su eficacia. Para surtir efectos, el acto administrativo no sólo debe ser válido, sino eficaz, sólo así puede adquirir ejecutoriedad y ser puesto en práctica.**

El acto administrativo es *eficaz*, y puede ejecutarse mediante su publicación a los interesados. Sin el previo cumplimiento de este requisito formal, ciertamente que el acto podrá ser válido pero no eficaz, porque hasta que tales publicación o notificación se hayan hecho, debe considerarse que los administrados ignoran la existencia del acto. Con todo acierto se ha dicho que crear el derecho secretamente carece de sentido, de allí que el acto no comunicado, resulte inoponible a los interesados. "La razón en cuyo mérito para la "eficacia" (perfección) del acto administrativo, sea éste general o particular, se requiere indispensablemente la publicidad o comunicación del acto, es la misma que hace obligatoria la publicación de la ley formal, pues dichas publicidad o comunicación constituyen la base de la presunción de conocimiento de la Ley atribuida a los habitantes del país". (Marichhoff: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Pág. 338).

La publicidad (publicación - notificación) consiste en llevar el acto emitido a conocimiento de los interesados, y la misma es diferente de acuerdo a la naturaleza del acto. El acto de efectos generales o abstracto, se comunica mediante su publicación en el diario oficial que corresponda al organismo que tome la decisión (artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), por el contrario, la del acto de efectos particulares se logra a través de su "notificación" *al interesado*, notificación que a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha sido revestida de formalidades especiales contempladas en el artículo 73 *ejusdem* y cuyo incumplimiento por la Administración acarrea las consecuencias que prevén los artículos 74 y 77 de la citada Ley Orgánica. Respecto al acto administrativo de efectos particulares cabe destacar que *si bien dicho acto puede ser objeto de publicación, la eficacia (ejecutoriedad) del mismo sólo se logra mediante su notificación, como bien lo expresa el artículo 76 antes transcrito. De allí que no sea lícito para la Administración suplir la notificación con la publicación, pues sólo mediante la primera puede admitirse razonablemente que el acto ha llegado efectivamente a conocimiento del interesado, pues de otro modo se atentaría contra la seguridad jurídica, en cuya preservación, como se ha puesto de manifiesto, está interesado el orden público.*

D. *Vicios*a. *Falso supuesto*

CPCA

7-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Cavelba, S. A. vs. República.

**Para que pueda invalidarse una decisión administrativa por falso supuesto, es necesario que resulten totalmente falso el supuesto o los supuestos que sirvieron de fundamento a lo decidido.**

El vicio de falso supuesto, que da lugar a la anulación de los actos administrativos, es aquel que consiste en la falsedad de los supuestos o motivos en que se basó el funcionario que los dictó. Ahora bien, si en verdad los motivos son totalmente diferentes, de manera que la decisión debió ser otra, cabe en consecuencia, hablar entonces de falsedad, por cuanto es incierto el supuesto que motivó la decisión. De modo que para que pueda invalidarse una decisión administrativa por falso supuesto, es necesario que resulten totalmente falso el supuesto o los supuestos que sirvieron de fundamento a lo decidido. Cuando la falsedad es sobre unos motivos, pero no sobre el resto, no puede decirse que la base de sustentación de la decisión sea falsa. Por el contrario, la certeza y la demostración del resto de los motivos impiden anular el acto, porque la prueba de estos últimos llevan a la misma conclusión. En concreto, cuando resultan inciertos determinados motivos, pero sin embargo, la veracidad de los otros permiten a los organismos administrativos adoptar la misma decisión, no puede hablarse de falso supuesto como vicio de ilegalidad de los actos administrativos. En efecto, a diferencia de la Casación, en la cual se anulan las sentencias porque se encuentre un caso de falso supuesto, aunque las pruebas de los otros hechos lleven a un resultado igual, porque su efecto es el de volver a sentenciar de nuevo, en el contencioso-administrativo no es posible anular un acto, porque unos hechos sean falsos y el resto no, en razón que la veracidad de los fundamentos, para decidir como se decidió, no fue destruido, y dado que la anulación tiene efecto definitivo, de modo que no es posible volver a dictar dicho acto con las otras pruebas, como sí ocurre en la Casación.

Dentro de este orden de ideas se tiene que en el caso presente, la Comisión autora del acto impugnado tuvo en cuenta un conjunto de elementos, que analizados conjuntamente, contribuyeron, unos directamente, y otros coadyuvaron a concluir, en que la real y efectiva actividad de la empresa recurrente era la de intermediaria en el mercado de valores. La Comisión referida no se sirvió de unos elementos aislados y desconocidos, sino que apreciados en conjunto concluyó en el sentido indicado, analizando tanto pruebas directas como indicios, y extrayendo de tal apreciación una conclusión referida a todos los hechos y no a uno solo de ellos.

b. *Vicios de forma***CSJ-SPA (273)****3-10-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: CORAVEN vs. República. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Finalmente, es principio procesal —aplicable en lo administrativo— que las nulidades por vicios o defectos de forma deben tener un fin útil y positivo, esto es, destinadas a subsanar un error o falta que hubiera causado perjuicio o agravio al reclamante (*pas de nullité sans griefs*: no hay nulidades sin perjuicio), y en el caso la extemporaneidad de la Resolución en nada afectó a la interesada, pues pudo ejercer, oportunamente, el recurso de reconsideración y también el contencioso-administrativo contra el acto que puso fin al procedimiento en sede administrativa, esto es, ningún perjuicio se le ocasiona por el retardo y, en su virtud, no procede la nulidad basada en este otro motivo.

E. *Revocación*a. *Irrevocabilidad de los actos creadores de derecho***CPCA****11-7-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Corporación Par, C.A. vs. Municipalidad del Distrito Sucre.

**Los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, una vez firmes, son irrevocables por la Administración.**

La Corte cree necesario advertir que, si bien el tribunal *a quo* aplicó erróneamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que entró en vigencia el 1º de enero de 1982, para declarar nulo un acto dictado con anterioridad a su vigencia, es decir el 19 de septiembre de 1980, sin embargo, el principio de la firmeza de los actos administrativos era ya tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, en el sentido de que la Administración Pública no podía revisar un acto suyo creador de derechos a favor de los particulares, al quedar éstos firmes por el no ejercicio de recurso alguno en su contra; principio éste que venía siendo reconocido por la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, hasta que alcanzó rango legal al consagrarse como motivo de nulidad absoluta de los actos administrativos, en el ordinal 2º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la violación de la cosa juzgada administrativa, y así se declara.



**CPCA****17-10-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Melanio Trejo vs. Gobernación del Estado Apure.

El acto que adjudicó la jubilación al recurrente, en su condición de Diputado en ejercicio, creó en su favor un derecho, con carácter definitivo, que por no haber sido impugnado oportunamente, se trata de un acto firme, que resolvió en favor del recurrente una situación subjetiva, de modo que aún suponiendo que el Gobernador hubiera tenido facultad para revocar tal acto, por haber decidido de manera definitiva una situación y de crear un derecho en favor del recurrente, tampoco podía ser revocado por un acto administrativo, ni de carácter reglamentario, ni de efectos particulares, sin dejar de incurrir en el vicio de violación de la cosa decidida administrativamente. Pero aún más, si el Gobernador consideraba que el acto en cuestión adolecía de un vicio de nulidad absoluta, cuestión ésta que no se señala en la motivación del acto, ni tampoco en su fundamentación legal, carecía de competencia también para declarar su nulidad, en razón que no se trata de un acto emanado de un órgano subalterno del Poder Ejecutivo Estadal, sino de la Asamblea Legislativa, que es otro Poder Público, sobre el cual no ejerce un poder de revisión. Si en verdad estimaba que el acto en cuestión era nulo absolutamente, podía haber acudido a demandar su nulidad, ante la jurisdicción contencioso administrativa, pero no revocarlo mediante un acto administrativo, como si se tratara de otro acto administrativo emanado de un órgano que le estuviera subordinado, y así se declara.

b. *La revocación en segundo grado***CPCA****21-10-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Arnoldo J. Fragozo vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

La resolución impugnada debe analizarse, en primer término, tomando en cuenta su naturaleza de acto administrativo, producto de un procedimiento de segundo grado que lleva a la revocatoria de un acto precedente, ya que en base a tal característica adquiere visos y exigencias particulares. En efecto, el acto revocatorio que decide, como es el caso presente, una situación en la cual está planteado un conflicto de intereses, esto es, que posea una naturaleza cuasi jurisdiccional, debe respetar el principio de imparcialidad en la forma más rígida posible, por cuanto la función de la Administración es análoga a la que realiza el juez que dirime una controversia de derechos subjetivos. Por otra parte, la revocatoria de un acto administrativo precedente exige en el órgano revisor que toma la medida, una exhaustiva motivación capaz de destruir las bases o fundamentos del acto revocado.

4. *Los recursos administrativos*A. *El recurso jerárquico*a. *Procedencia***CPCA****14-11-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Yolanda Alzuru vs. República (Ministerio del Trabajo).

**El recurso jerárquico procede como principio general, salvo que sea negado expresamente por Ley.**

De acuerdo con la organización ministerial existente en nuestro país, el Ministro es el máximo jerarca de dicha organización. En efecto, a él corresponde la orientación, dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del Ministerio, y como tal jerarca le está atribuida la resolución en última instancia administrativa de los recursos ejercidos contra las decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio (ordinales 1º y 18º del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central). Por otra parte, el carácter subalterno de la Dirección del Trabajo surge de la organización prevista para todo Ministerio, la cual está integrada, en el máximo grado, por el Despacho del Ministro, y luego, por la Dirección General del Ministerio, las Direcciones Generales Sectoriales y las llamadas unidades operativas, que son las Direcciones, las Divisiones, los Departamentos, las Secciones y los Servicios (artículo 5º *eiusdem*). En consecuencia, los actos que dicten los órganos distintos del Ministro se encuentran sometidos a su control, es decir, bajo su revisión, de oficio o por instancia de parte, a través de los recursos administrativos jerárquicos o de revisión, conforme lo determinan los artículos 95 y 97 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, salvo que una disposición legal determine que tales actos son irrevisables por aquél. Así sucede, por ejemplo, en los casos de los actos dictados por el Inspector del Trabajo al conocer de una solicitud de calificación de despido presentado por el patrono contra un trabajador amparado por el fuero sindical legal, de acuerdo a lo que expresamente señala el último aparte del artículo 204 de la Ley del Trabajo, y que confirma el artículo 345 de su Reglamento.

En el caso presente, el contenido de la decisión cuya nulidad se pretende, no se refiere al fuero sindical contemplado en el artículo 204 de la Ley del Trabajo, o sea, acerca de la procedencia o no de la solicitud de autorización del patrono para despedir y así quitarle a un trabajador, la estabilidad que disfruta por ser miembro de la Junta Directiva de un Sindicato, hasta un número de siete, o por ser constituyente de una organización sindical, desde la notificación al patrono de tal hecho, hasta su inscripción, sin exceder de seis meses. Por el contrario, la decisión impugnada negó la inscripción de un sindicato que los trabajadores del Centro de Investigación del Estado para la Producción Experimental Agroindustrial (CIEPE), habían solicitado del Ministerio del Trabajo, a través de la Inspectoría del Trabajo del Estado Yaracuy...

Por tanto, no tratándose de una decisión referente al fuero sindical legal, sino a la no inscripción de un sindicato, tal acto era revisable por el Ministro del Trabajo mediante el recurso jerárquico, a que se refiere el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con el Ordinal 18º del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central. En efecto, ni en la Ley del Trabajo ni en su Reglamento se declaran las decisiones relativas a las inscripciones de orga-

nizaciones sindicales, como irrecurribles en vía administrativa, por lo que las mismas quedan sujetas al principio que determina que toda decisión de un órgano subalterno es recurrible por ante el superior, para agotar la vía gubernativa o administrativa, para poder acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como lo determinan los artículos 93 de la referida Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Además, como se expresó, la última instancia administrativa lo es el Ministro respectivo, en este caso el Ministro del Trabajo, y sólo los actos de éste agotan por sí mismos la vía administrativa y, por ello, es el Ministro a quien corresponde revisar la decisión que niega la inscripción de un Sindicato, cuando emana de un subalterno, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 18º del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

b. *Imprudencia: Agotamiento de la vía administrativa*

**CPCA**

**24-10-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón Sansó

Caso: Jesús Pazos vs. Comisión Nacional de Valores.

**Los actos dictados por la Comisión Nacional de Valores, que no tengan como contenido la aplicación de sanciones administrativas, agotan la vía administrativa y son impugnables directamente ante los tribunales contencioso-administrativos; por tanto, contra ellos no procede recurso jerárquico ante el Ministro de Hacienda.**

Sobre la cuestión planteada esta Corte observa que en sentencia de fecha 14 de febrero de 1985, de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con la cual dicho organismo jurisdiccional se declaró incompetente para conocer de un recurso interpuesto contra la Comisión Nacional de Valores, ordenando pasar el expediente a esta Corte, la misma señaló que la Ley de Mercado de Capitales vigente fue reformada mediante el Decreto número 882, del 29 de abril de 1975, el cual fue dictado en base a las facultades extraordinarias que le fueron acordadas al Presidente de la República en materia económica y financiera. La citada ley crea en su artículo 2 la Comisión Nacional de Valores, la cual adscribe al Ministerio de Hacienda, acordándole como competencia, el regular, vigilar y fiscalizar el mercado de capitales. Una vez señalada la composición, organización y deberes del órgano administrativo creado, los artículos 13 y 14 determinan lo siguiente:

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

“Artículo 14.—Salvo lo dispuesto en el artículo 140, las decisiones de la Comisión Nacional de Valores sólo serán recurribles para ante la Corte Suprema de Justicia, en la Sala Político-Administrativa, dentro de los diez (10) días siguientes de haber sido notificado el interesado, o de haber sido rechazada la reconsideración. Este recurso se oírá solamente con efecto devolutivo”.

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

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

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

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

La norma que le sigue, declara:

“Artículo 141.—De la decisión del Ministerio que confirme la sanción impuesta, el interesado podrá recurrir en vía contencioso-administrativa, para ante la Corte Suprema de Justicia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la publicación de la misma en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela”.

Señaló al efecto la Sala Político-Administrativa que de las disposiciones legales transcritas resulta evidente que la Ley de Mercado de Capitales estableció una clara diferenciación en cuanto al agotamiento de la vía administrativa como requisito previo e indispensable para el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos de las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores.

Al efecto, señala el fallo que hay que distinguir:

“Cuando se trata de algún acto dictado por la Comisión Nacional de Valores en ejercicio de las facultades que le son conferidas en el artículo 10 de la Ley (Título I, Capítulo I), tales actos son firmes en sede administrativa, es decir, no tienen recurso administrativo ulterior, agotan por sí mismos la vía administrativa (artículos 13 y 14) y, por tanto, se trata de actos que, por disposición legal, causan estado al ser revisados por el propio funcionario que los dictó. Cuando se trata de la imposición de sanciones administrativas previstas en las Secciones Primera y Segunda del Título VII, Capítulo I de la Ley, las decisiones de la Comisión Nacional de Valores son objeto de recurso jerárquico para ante el Ministerio de Hacienda y, por consiguiente, la decisión que tome este alto funcionario es la que termina el procedimiento administrativo, la que agota esta vía. En ambos casos, los actos son recurribles en vía contencioso-administrativa y —dice la ley— que ese recurso deberá intentarse para ante la Corte Suprema de Justicia dentro de los plazos especiales que ella establece (10 y 5 días, respectivamente)”.

Si bien la Corte no se pronunció específicamente sobre las razones en virtud de las cuales la decisión de la Comisión Nacional de Valores agota la vía administrativa, por lo cual no se requiere a tales efectos intentar el recurso jerárquico previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sin embargo, excluyó la necesidad de dicho recurso al considerar que los actos de la mencionada Comisión eran directamente impugnables ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

Ahora bien, el fundamento de la Corte estuvo indudablemente en la tesis de que ciertos órganos tienen una *competencia exclusiva y excluyente* que impide que sus actos sean revisables por vía jerárquica. La anterior tesis, que este organismo jurisdic-

cional ha desarrollado en reiteradas oportunidades, estima que hay circunstancias en las cuales un órgano agota la competencia administrativa al decidir sobre materias, lo cual se pone de relieve en las circunstancias siguientes:

1. Cuando la misma ley reguladora del procedimiento niega la existencia de recursos administrativos contra las decisiones de un órgano subalterno.

2. Cuando la estructura del órgano subalterno es de tal naturaleza que, si bien está enclavado en el ámbito de una organización ministerial, sin embargo no presenta ninguna dependencia jerárquica definida. Tal es el caso decidido por la propia Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 20 de junio de 1985, en la cual se declaró incompetente para conocer de las decisiones de la oficina de Régimen de Cambios Diferenciales (Recadi) creado por Decreto N° 61 del 20 de marzo de 1984. En tal oportunidad la Corte señaló:

“El Presidente de la República creó una Comisión *ad hoc* integrada por los funcionarios ejecutivos (Ministros de Hacienda y de Fomento), Presidente del Banco Central y representantes de los sectores empresarial y obrero señalados, encargada del registro de la deuda externa privada, y tal Comisión fue, pues, la que dictó el acto impugnado y al cual se contrae el presente recurso. Ahora bien, aun cuando dentro de esa Comisión aparecen dos Ministros del Despacho Ejecutivo, en realidad los actos que ella dicta no emanan de los Ministros como tales, sino de una Comisión especial, esto es, no se trata de actos que provengan de los Ministros de Hacienda y de Fomento, puesto que se creó una Comisión y aun cuando participan en ella dos Ministros, éstos actúan y obran más como dos miembros más de la Comisión, y no como Ministros. La condición de Ministro es necesaria, sí, para participar en la Comisión, pero cuando ésta actúa no lo hace el Ministro mismo (u otro funcionario por delegación), no es un acto propio del Ministro y en ejercicio de sus funciones y atribuciones ministeriales, sino que es un acto dimanante de esa Comisión, dentro de la cual tales Ministros son miembros, pero estrictamente no son los autores del acto, porque el ser Ministro (de Hacienda y de Fomento) le da calidad para ser miembro nato de la Comisión, pero no para convertirla en un anexo o dependencia del Ministro —como tal y en ejercicio de su ministerio— emite y otra, muy distinta, en acto dictado por una Comisión especial dentro de la cual uno o más Ministros funcionan como miembros natos. En el caso no fue, pues, un acto dictado conjuntamente por los Ministros de Hacienda y de Fomento, sino un acto dictado por esa Comisión, creada expresamente por Decreto Presidencial y, desde luego, distinta y separada de los Ministerios mismos servidos por los ciudadanos que, con tal carácter, se hallan entre sus miembros o integrantes. No se trata entonces de una Resolución adoptada por Ministros del Gabinete y por ello no son de las previstas en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; y tan es así que en esa Comisión participan otras personas que no son Ministros y, en su virtud, no puede decirse que es una Resolución “Ministerial”, puesto que emana de una especial Comisión, creada por el Presidente de la República y en la cual participan, entre otros miembros más, dos Ministros. Nótese, de otra parte, que el Presidente de la República bien puede crear Comisiones, no así Ministerios, por manera que es inconfundible como los respectivos Despachos (de Hacienda y Fomento) la que creó precisamente por Decreto, lo cual revela y pone de manifiesto que ella no se integra a esos Despachos, sino que actúa y obra como órgano independiente y, desde luego, sus actos, a los fines de la competencia, no se pueden tener como provenientes de Ministros del Gabinete Ejecutivo obrando en ejercicio de sus funciones específicas como tales, que es a lo que se limita la competencia de la Sala tratándose

de actos de efectos particulares impugnados por razones de ilegalidad, como es el objeto del presente recurso”.

3. En algunas circunstancias la competencia excluyente existe, aun cuando no se den las anteriores previsiones. Se trata de los casos en los cuales ha sido acordado a un organismo lo que se denomina “autonomía funcional”, esto es, una competencia plena sobre una determinada materia que se contradice con cualquier control jerárquico, por cuanto la posibilidad de reexamen o revisión por la vía administrativa extinguiría la anotada autonomía funcional del organismo que le ha sido acordada por una norma expresa. En los casos que se enunciaron, dentro de los cuales se encuentra la situación de los actos dictados por los Inspectores del Trabajo en materia de estabilidad laboral; de las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra Despidos Injustificados; de la Dirección de Inquilinato en materia de control sobre los contratos de arrendamiento urbano, es necesario estimar que el recurso jerárquico previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos bajo su forma de recurso jerárquico ordinario (artículo 75); recurso jerárquico de hecho y recurso jerárquico impropio (artículo 96, último aparte) no procede, siendo revisable el acto dictado por el órgano jerárquicamente inferior por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Es el anterior criterio que debe aplicarse en el caso de la Comisión Nacional de Valores, en el cual, por disposición expresa de la Ley que la regula, los actos dictados por dicho organismo que no tengan como contenido la aplicación de sanciones administrativas, agotan con la correspondiente decisión la vía administrativa y son impugnables ante los tribunales contencioso-administrativos, como fuera el caso de autos. En base a los anteriores argumentos queda dilucidada la primera cuestión preliminar y así se declara.

#### B. Recurso de reconsideración

**CPCA**

**18-7-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Varios vs. Universidad Central de Venezuela.

Esta Corte ha establecido en relación al recurso de reconsideración que si bien el mismo no es de carácter obligatorio para el interesado, una vez que conoce el acto que emana del máximo jerarca de la Organización, de optar por su interposición resulta imperativo para el recurrente esperar su decisión o el transcurso del lapso de noventa (90) días que prevé la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 91, *pues de lo contrario no puede considerarse agotada la vía administrativa, ni abierta, por consiguiente, la vía jurisdiccional* (artículos 92 y 93). Las recurrentes, interpuesto el 16 de noviembre de 1983 su recurso ante el Consejo Universitario, debieron dejar cumplir el lapso de noventa (90) días para ocurrir ante este Tribunal o bien la decisión que se produjo el 25 de abril de 1984 e impugnarla. Al no hacerlo así el recurso se formuló sin agotar la vía administrativa y de modo extemporáneo, en cuya virtud esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, lo declara inadmisibile.

**V. JURISDICCION CONSTITUCIONAL**1. *Recurso de amparo: Competencia***CPCA****26-9-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Colegio Contadores Públicos del Estado Lara.

**Cuando la solicitud del recurso de amparo se refiere a la violación de derechos que forman parte de la materia que de ordinario conoce la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, la misma será competente para tramitar y decidir dicho recurso de amparo.**

Pasa en consecuencia esta Corte, después del estudio individual del expediente por los Magistrados, a resolver si en verdad debe abocarse al conocimiento del procedimiento de amparo interpuesto, y al respecto observa: El Juez dirimente declinó su competencia en esta Corte, por estimar que el recurso intentado está dirigido a impugnar las actuaciones de un órgano del Colegio de Contadores Públicos del Estado Lara, en concreto de su Asamblea, materia ésta que escapa a su competencia, en razón de que no se trata de una actuación de una entidad estatal o municipal, sino de una corporación profesional y que, por tanto, tal asunto cabe bajo la competencia que el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuye a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Al respecto esta Corte considera que, en verdad, la competencia de aquel Tribunal está limitada a conocer de acciones en contra de los actos que emanen de los Estados y Municipios, o de sus órganos, entendidos como entes de carácter territorial del Poder Público. En otras palabras, que la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos Regionales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 181 de la citada Ley, está circunscrita a los actos de los órganos administrativos que formen parte del Poder Público Estatal o Municipal, y no de cualquiera otro órgano que actúe en ambos territorios, pero que no forma parte de la organización y de la estructura de aquellos poderes. Tal ocurre con las personas públicas corporativas, que no pueden encuadrarse en ninguno de los poderes públicos territoriales, sino que forman parte de un género diferente dentro de las personas jurídicas públicas que integran la estructura del Estado. En efecto, por el hecho de que los Colegios Profesionales se prevean en las diferentes entidades federales del país, no por ello pueden considerarse como formando parte de los Estados, sino que están fuera de su estructura, al igual que están fuera de la estructura del Poder Nacional. Por esta razón se ha considerado que tales personas corporativas integran un género diferente de personas públicas que, a pesar de estar dentro del Estado, están, sin embargo, fuera de la estructura de las personas públicas territoriales que la conforman.

Por otra parte, el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagra para esta Corte una competencia residual, en el sentido que corresponde a su conocimiento, las demandas de nulidad de los actos emanados de cualquier autoridad, que no hayan sido atribuidas a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, o a los Tribunales Contencioso-Administrativos Regionales, y por esa razón, los recursos de nulidad contra los actos de los Colegios Profesionales, integran los asuntos que esta Corte conoce. Por otra parte, si bien el objeto del presente recurso no lo es una acción de nulidad, sino un recurso de ampa-

ro, sin embargo, por ser afín a la materia principal que conoce a esta Corte, cual es la impugnación de los actos de los Colegios Profesionales, también resulta ser de su competencia tal recurso de amparo. En efecto, cuando los derechos que se dicen violados y cuya protección se solicita, se refieren a la materia que de ordinario conoce esta Corte, el amparo correspondiente a dichos derechos corresponde tramitarlo y decidirlo a la misma Corte, y así se declara.

En razón de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se declara competente para conocer del recurso de amparo intentado por los ciudadanos Gregoria Terán Brito, Luis González Ortiz y Rafael Ignacio Carvajal Orduz, por la violación de los derechos, que dicen haber sido objeto por parte de la Asamblea del Colegio de Contadores Públicos del Estado Lara.

**CPCA**

**3-10-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**La competencia judicial para conocer de las acciones de amparo está determinada por la afinidad de la competencia respecto al derecho que se pretende amparar.**

La empresa solicitante expresa en apoyo de su petición, que dado el fuero personal que disfruta por tratarse de una empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva, la acción de amparo interpuesta en su contra, debe ser conocida por esta Corte, y no por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo del Estado Sucre. A estos efectos, la indicada empresa sostiene que la competencia en los casos de amparo, en razón de la ausencia de una legislación pertinente, debe buscarse por la afinidad con la materia específica que corresponda a cada tribunal. En el presente caso, tal materia sería la nulidad de las decisiones de las Comisiones Tripartitas. Por esta razón, la citada empresa sostiene que es esta Corte la competente para conocer de las acciones de amparo, cuyo fundamento sea la supuesta violación del derecho de estabilidad en el trabajo, previsto en el artículo 88 de la Constitución, cuando se alegue el incumplimiento de las órdenes de reenganche y de pago de salarios caídos dictadas por las Comisiones Tripartitas previstas en la Ley Contra Despidos Injustificados.

En fecha 30 de julio de 1985 se designó Ponente al Magistrado que suscribe, al cual el 8 de agosto del mismo año se le hizo entrega del expediente.

Para resolver la Corte observa:

1º) Los conflictos de competencia constituyen controversias entre jueces, que sólo éstos deben plantear, por lo que las solicitudes de los particulares en ese sentido no les son obligatorias. Sin embargo, la forma mediante la cual los órganos judiciales normalmente conocen de las diferentes situaciones que pueden dar lugar a aquellos conflictos, lo son las peticiones de los particulares. Por ello, la prudencia obliga a los tribunales a que, en casos como el presente, juzguen previamente si el motivo alegado se refiere a una materia de orden público, o si por el contrario es de estricto interés particular, y ello por cuanto en los conflictos de competencia están envueltas cuestiones de competencia por razón de la materia, que evidentemente son de orden público.



Por tanto, esta Corte debe examinar las razones invocadas para concluir si resultan determinantes para plantear un conflicto de conocer, con el fin de proteger su propia competencia.

2º) En el caso presente, ocurre que la empresa solicitante es una empresa en la cual la República tiene un interés determinante, como se deduce de las copias certificadas acompañadas, en concreto, de aquellas en donde aparece un sustituto del Procurador General de la República solicitando del Juez Superior en lo Civil, Mercantil, Penal, del Tránsito, del Trabajo y de Menores del Primer Circuito Judicial del Estado Sucre, la reposición del procedimiento de amparo, por cuanto el juez *a quo* no notificó a la Procuraduría General de la República de tal acción, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (folios 50 a 57). Ahora bien, en virtud de que a tenor de lo dispuesto en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a esta Corte el conocimiento de las demandas dirigidas en contra de las empresas en las cuales el Estado tiene participación decisiva, como sucede con la empresa peticionante y, además, en razón de que el conocimiento de los recursos de anulación en contra de las disposiciones de las Comisiones Tripartitas previstas en la Ley Contra Despidos Injustificados, a tenor del ordinal 2º del mismo artículo, también corresponde a esta Corte, es necesario precisar si las acciones de amparo que los trabajadores intenten en contra de empresas como las señaladas, también caben dentro de aquella competencia, por su afinidad con la materia de la nulidad.

A este respecto se observa que la jurisdicción contencioso-administrativa, regulada por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a las acciones de plena jurisdicción, o sea, de condena a alguna prestación, en contra de las empresas del Estado, deja a salvo las que puedan corresponder por ley a otras jurisdicciones especiales, como se concluye de los ordinales 15º del artículo 42, 2º del artículo 182 y 6º del artículo 185, todos de la referida Ley que rige nuestro Máximo Tribunal. En efecto, en todas y cada una de estas normas se precisa que tanto la Sala Político-Administrativa y los Juzgados Superiores Contencioso-Administrativos Regionales, conocerán de demandas en contra de la República, los Institutos Autónomos y empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, según sus correspondientes cuantías, si "su conocimiento no está atribuido a otra autoridad". Esta mención a otras "autoridades", tratándose de demandas, no pueden ser otras sino tribunales a los cuales se les hubiera especializado su competencia por la materia en determinados asuntos. Por esta razón, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que las materias especiales quedan fuera de la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos, y dentro de ellas la laboral, a diferencia de los asuntos civiles y mercantiles que en virtud de aquellas normas son ajenos de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. (Ver sentencia de la Casación Civil de fecha 2-4-83 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 11 de julio de 1985).

En el caso de autos, la acción de amparo tiene por finalidad lograr una sentencia que ordene a la C. A. de Administración y Fomento Eléctrico ejecutar las decisiones de las Comisiones Tripartitas Laborales que ordenaron el reenganche de varios trabajadores y el pago de sus salarios caídos, por cuanto los demandantes consideran que es el único medio de que disponen para que se les garantice el derecho de estabilidad del trabajo. En este caso, en verdad, la acción de amparo se traduce en una condena a una obligación de hacer (reenganchar) y otra de dar (pagar sumas de dinero), en contra de una empresa con participación estatal decisiva y, por ello, en principio, su conocimiento sería de esta Corte. Sin embargo, es necesario examinar si su conocimiento no está atribuido a otra autoridad. En este orden de ideas, la Corte comparte lo alegado por los apoderados de la empresa, que lo determinante es la afinidad con

la competencia específica de los tribunales para que éstos puedan conocer de acciones de amparo. No obstante, por la salvedad que hacen las normas contenidas en el ordinal 15º del artículo 42, en el ordinal 2º del artículo 182 y el ordinal 6º del artículo 185, todos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a las jurisdicciones especiales, la afinidad no es suficiente si el asunto en concreto corresponde a otra jurisdicción.

Así se tiene que si los derechos que se dicen violados caben plenamente en la materia laboral, el amparo corresponde a los Tribunales del Trabajo. En efecto, tales derechos, en el caso de autos, según los demandantes, son los del reenganche y el de recibir sus salarios caídos, es decir, obligaciones derivadas del contrato de trabajo, cuya condena sólo sería posible dictar y ejecutar por aquellos tribunales, y nunca a esta Corte como Tribunal Contencioso-Administrativo. Si bien los trabajadores describen tales derechos como violatorios de normas constitucionales (artículos 88, 84 y 87), sin embargo dichas normas son programáticas y, por ello, los derechos mencionados están desarrollados en leyes laborales, como lo es la Ley contra Despidos Injustificados, o en la Ley del Trabajo, respectivamente. En consecuencia, más que violaciones a normas constitucionales, la supuesta negativa de la empresa demandada a cumplir las órdenes de reenganche y de pago de salarios caídos, vendría a constituir, de ser ello cierto, una violación de normas contractuales y de normas legales laborales expresas. En consecuencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 241 de la Ley del Trabajo y del artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, la acción de amparo a que se contraen las presentes actuaciones es afín a la competencia asignada a los Tribunales del Trabajo y no a esta Corte, y así se declara.

3º) Como en el escrito de petición del conflicto de competencia la empresa peticionante argumenta que la afinidad con la acción de amparo le viene a la Corte, por cuanto ésta conoce de las acciones de nulidad de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, tratándose como se trata de la supuesta inexecución de una de esas decisiones, la Corte cree conveniente precisar que tampoco tal afinidad existe. En efecto, en las acciones de nulidad señaladas, esta Corte se limita a revisar la legalidad de las decisiones referidas, sin pronunciar condena alguna en contra de los patronos, sino que simplemente dicta sentencias declaratorias sobre la validez o no de dichas decisiones, correspondiendo, por el contrario, la ejecución de tales decisiones a las autoridades administrativas del trabajo o, en su caso, a los juzgados laborales, y así se declara.

## VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. *El recurso contencioso-administrativo de anulación*

#### A. *Régimen legal*

CSJ-SPA (287)

31-10-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Recolectora Metropolitana de Basura, C.A. vs. Instituto  
Metropolitano de Aseo Urbano.

**El procedimiento contencioso-administrativo se rige por lo establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estatuto que conserva su carácter principal aun cuando remita a otras disposiciones normativas.**

La Sala, para decidir, observa:

Cuanto a las violaciones alegadas a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, este juzgador observa: el artículo 81 *ejusdem*, al determinar los procedimientos que deben aplicarse en aquellas acciones o recursos cuyo conocimiento esté atribuido a la Corte, dispone que serán los establecidos en los Códigos y Leyes nacionales. Señala la misma norma la aplicación preferente de la Ley que rige a este Alto Tribunal y de este modo al contener dicho cuerpo normativo una regla para la perención, resulta, por razón de Ley, de aplicación necesaria y preferente.

El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuya violación se ha denunciado, admite la perención de modo general para las "causas que hayan estado paralizadas por más de un año", con excepción de los procedimientos penales, a los cuales no puede extenderse sin autorización legal especial, que no es el caso.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es el estatuto principal que ha de aplicarse a las causas reguladas por dicho cuerpo normativo, incluidas aquellas cuyo conocimiento está atribuido por las disposiciones transitorias a los tribunales que fueron creados por esas mismas normas, siempre en los términos y alcance que la Ley define. Al existir una norma en materia de perención en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, mal puede aspirarse a que se aplique otra, a causas cuyo trámite está regulado por la Ley de esta Corte.

Cuando la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia remite a otra Ley para su aplicación sustitutiva, aquel estatuto conserva siempre su carácter principal y es, por ello, la norma reguladora de las cuestiones que prevé.

#### B. *Naturaleza objetiva*

**CPCA**

**25-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Banco Hipotecario Unido vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní.

**No es necesario en el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación la citación del autor del acto.**

El procedimiento contencioso-administrativo de anulación es de naturaleza objetiva en el sentido de que su fin es resguardar la legitimidad de la actuación administrativa, mediante el control jurisdiccional de los actos. Aun cuando algunos exponentes de la doctrina, apegados a los cánones del proceso civil estimen que el procedimiento del recurso implica la presencia de "partes", sin embargo no puede afirmarse tal cosa en forma absoluta. Es cierto que en algunos actos administrativos, los llamados "cuasi jurisdiccionales", en los cuales la Administración ha actuado en el procedimiento constitutivo en función de juez para dilucidar un conflicto de intereses, el acto final de tal procedimiento que va a ser objeto de la impugnación mediante el recurso contencioso-administrativo, tiene frente a sí dos intereses contrapuestos, correspondiente al de cada uno de los sujetos que se enfrentaron en el recurso de dichas actuaciones. La anterior situación no es, sin embargo, la regla, por cuanto los actos administrativos que no poseen el carácter antes señalado, al ser objeto de impugnación, no se encuentran enlazados a intereses contrapuestos e, incluso, es posible que la misma Administración autora del acto sea favorable a su nulidad en resguardo de la legitimidad de sus decisiones.

Es posible, incluso, que la Administración autora del acto pueda comparecer al llamamiento del cartel en la condición de "coadyuvante" del recurrente, esto es, pueda tener el mismo interés que éste tuvo en obtener la extinción del acto viciado. La naturaleza señalada, esencialmente objetiva del recurso, es lo que determinó que el procedimiento fuera trazado sin la previsión de un "demandado". En efecto, revisadas las actuaciones (el recurso, sus anexos y los antecedentes administrativos), al dictar el auto de admisión el juez *puede* (lo cual indica que es meramente facultativo para el mismo) ordenar que se libre un cartel emplazando a los interesados en el recurso. Estos "interesados" pueden ser tanto a favor del recurrente (coadyuvantes), como contrarios al mismo (oponentes). Este cartel no contempla una "citación", que es el llamamiento que en los procesos jurisdiccionales que implican un conflicto de intereses que hace a la parte demandada para que conozca de los motivos del demandante y les dé contestación. De allí que no es necesario en el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación la citación del autor del acto y, en tal sentido, carece de todo fundamento el alegato del apelante. Si bien el *a quo* actuó con un criterio propio que se aleja de la práctica jurisdiccional al admitir el recurso antes de haber recibido el expediente administrativo; y asimismo, al ordenar expresamente la "citación" mediante cartel del Presidente del Concejo Municipal, tales modalidades de actuación no implican vicios del auto en cuestión, porque no afectan ni violan las exigencias contempladas en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es la norma que establece el *modus operandi* para la apertura del procedimiento del recurso. Debe interpretarse que el juez quiso hacer un llamamiento especial a la Administración autora del acto, lo cual en forma alguna podía considerarse como lesivo de sus intereses. Por todo lo anterior, negado como lo ha sido la necesidad de la citación expresa del autor del acto así como que en el procedimiento del recurso exista una "citación" en el sentido estricto de tal término, esta Corte no tendría por qué pronunciarse sobre las subsiguientes cuestiones planteadas por el apelante (salvo la relativa a la procedencia de la suspensión, que es una materia diferente) por cuanto la respuesta a tales interrogantes se hace innecesaria en vista del carácter accesorio que tienen en relación con la cuestión principal que ha sido dilucidada, sin embargo, se estima conveniente el análisis de las indicadas cuestiones, ya que están presentes en el texto de la decisión apelada.

C. *Objeto: actos definitivos que causan estado*

**CPCA**

**24-10-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos •

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

La distinción entre actos de trámite y actos definitivos o resoluciones toma su base en la circunstancia de que los actos se dictan en el seno de un procedimiento administrativo, en el que hay una resolución final que es la que decide el fondo del asunto para llegar a la cual ha de seguirse un iter especial, con fases distintas, con intervención de órganos o personas diversas, con actos también diferentes. Estos actos previos a la decisión que culmina el procedimiento son los denominados "actos de trámite". Todos los actos del procedimiento son instrumentales de la resolución y se ordenan al mejor acierto y garantía de ésta. La resolución, como prevén hoy los artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, vigente desde

1982, decide el fondo del asunto: "Todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación", aun "las que surjan con motivo de recurso aunque no hayan sido alegadas por los interesados". Por lo demás, la decisión, en cuanto tenga interesados, debe ser notificada, para hacer efectivo su *efecto externo, afectante* a la esfera jurídica de aquéllos. "La distinción entre resoluciones y actos administrativos no puede edificarse sobre la circunstancia de que las primeras sean declaraciones de voluntad con efectos externos (como alegan los apoderados de la Municipalidad), en tanto que los segundos no sean una cosa ni otra. Por el contrario, se trata de una distinción puramente funcional en el seno de un procedimiento administrativo. *Los actos de trámite son actos instrumentales de las Resoluciones, las preparan, las hacen posible*". (E. García Enterría - *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, p. 365).

Los actos administrativos dictados por la Cámara Municipal en agosto de 1980 y abril de 1981, respectivamente, reúnen, en consecuencia, dos características, la de *actos definitivos porque constituyen manifestación final del órgano superior en la jerarquía* y la del *acto que agota la vía administrativa*, porque, los mismos *al emanar de la Cámara no pueden ser objeto de ulterior recurso administrativo; abriéndose al interesado la vía jurisdiccional*.

—*Como actos definitivos*: culminan el procedimiento administrativo y resuelven de modo directo el asunto; —*como actos que cierran la vía administrativa*: no susceptibles de otro recurso administrativo (salvo el de reconsideración a partir de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y siempre como opción a ejercer por el interesado), son los únicos *contra los cuales se da recurso contencioso-administrativo*, como específicamente prevé el numeral 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

*Las decisiones de la Cámara Municipal* configuran el supuesto común en que *el agotamiento de la vía administrativa se produce en función de la naturaleza del órgano del cual emana el acto*.

Al no ser susceptibles de otro recurso, conforme deriva de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, *las decisiones dictadas por la Cámara Municipal causan estado en vía administrativa y sólo son impugnables ante la jurisdicción contenciosa*.

En realidad, el planteamiento de los apoderados de la Municipalidad, confunde el carácter *definitivo* del acto, con la posibilidad de que el mismo sea o no susceptible de recurso ordinario en la vía administrativa que es el supuesto de inadmisibilidad que regula el numeral 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Si atendemos a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos puede establecerse que es *acto definitivo* el que culmina el procedimiento constitutivo o de primer grado porque con él termina, finaliza dicho dicho procedimiento, de allí que la Ley, en su artículo 62, establezca que "el acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación". No obstante, dicho acto es irrecurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, porque aún es susceptible de recurso ordinario en vía administrativa (reconsideración y jerárquico) y el recurso que contra él ejerza dará origen a una decisión que culminará el procedimiento de segundo grado o de revisión; que es también un acto *definitivo* (artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) pero, además, no susceptible de ulterior recurso en vía administrativa, que causa estado y abre para el interesado la vía jurisdiccional. Por ello *el recurso contencioso administrativo sólo es admisible en relación a los actos o decisiones no susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos (que ponen fin al procedimiento) o de trámite (si imposibilitan la continuación del procedimiento, causan indefensión o la prejuzgue como definitivo), cuando lesione derechos subjetivos o intereses legítimos, perso-*

nales y directos del administrado (artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos):

La claridad y precisión que ostentan las decisiones recurridas *no dejan lugar a dudas en cuanto a la posición que adoptó la Cámara Municipal y que la llevó a emanar actos decisorios del fondo del asunto que causaron estado a los fines de la interposición del recurso contencioso-administrativo* que ahora conoce esta Corte en apelación y que afectan los derechos e intereses de la recurrente. *Distinto a ese asunto es el de si la Cámara se atuvo o no a las previsiones legales que determinan su competencia y así se siguió o no el procedimiento a tales efectos previstos, cuya inobservancia, como señala la decisión del a quo, llevó a la declaratoria de nulidad de los actos así emanados.*

*La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al señalar como requisito de admisibilidad el que el acto haya agotado la vía administrativa (artículo 124, numeral 2º) exigió, con ello, que se tratase de actos pronunciados en última instancia, esto es, no susceptibles de ulterior recurso administrativo, y esa última instancia en el ámbito municipal está constituida por el Concejo Municipal (artículos 30 y 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. "El Gobierno municipal se ejerce por el Concejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo...". "Son facultades del Concejo Municipal: 16º) Conocer en apelación... de las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones legales, dicten el Administrador y demás funcionarios municipales").*

*En conclusión, el acto recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, debe reunir los requisitos siguientes:*

- 1) que emane de la Administración;
- 2) que cause estado al no ser susceptible de recurso ordinario en vía administrativa;
- 3) que vulnere un derecho o interés legítimo, personal y directo del interesado.

El segundo de los requisitos del acto, incluye: *su carácter definitivo*, y el no ser susceptible de recurso en vía administrativa. *El concepto de acto definitivo, como se ha expresado, no debe confundirse con el de acto que agota la vía administrativa. El acto definitivo se establece en función del carácter final del mismo en el procedimiento en que ha sido dictado, mientras que el de acto que agota la vía administrativa, lo es en función de su impugnabilidad posterior. A efectos de agotar la vía administrativa, porque el acto emana de los órganos superiores de la organización (Concejo Municipal) y, en segundo lugar, la existencia de disposición legal expresa que señale que el acto, aun no siendo dictado por el jerarca administrativo, agote la vía administrativa (la decisión del Inspector del Trabajo en el supuesto del artículo 204 de la Ley del Trabajo).*

Cuando no se den los supuestos reseñados, cuando el acto no proceda del grado superior de la jerarquía administrativa, o no exista disposición que le atribuya expresamente aquel carácter, *no agotará la vía administrativa y operará la causal de inadmisibilidad a que se refiere el artículo 124, numeral 2º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que resulta inaplicable en el presente caso, como ha quedado establecido.*

D. *Admisibilidad*a. *Lapso de caducidad*a'. *Inicio del lapso***CPCA****24-10-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sociedad Atrium vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Resulta indudable que el plazo de caducidad que regula la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la interposición de los recursos de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares (artículo 134) ha sido creado como protección de intereses sociales y en aras de la seguridad jurídica, en cuya virtud, las normas que la consagran afectan siempre el orden público y, por ende, la misma no puede ser renunciada, modificada o alterada en contra de estos intereses.

En la materia, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha dispuesto que "las acciones o recursos de nulidad dirigidos a anular actos particulares de la Administración, caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial, o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquella no se efectuare...".

Aprécia la Corte que la disposición tal y como está redactada *ha sido superada* por las normas que en materia de publicación y notificación de actos administrativos (particulares), contempla la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en sus artículos 72 al 77, aplicable a la rama municipal por virtud de lo dispuesto en su artículo 1º, y que textualmente expresan:

"Artículo 72. Los actos administrativos de carácter general o que interesan a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo que tome la decisión.

Se exceptúan aquellos actos administrativos referentes a asuntos internos de la administración.

También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la Ley".

"Artículo 73. Se notificará a los interesados todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, e indicar si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse".

"Artículo 74. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto".

"Artículo 75. La notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de identidad de la persona que la reciba".

"Artículo 76. Cuando resulte impracticable la notificación en la forma prescrita en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado quince (15) días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa.

Parágrafo único: En caso de no existir prensa diaria en la referida entidad territorial, la publicación se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República”.

“Artículo 77. Si sobre la base de información errónea, contenida en la notificación, el interesado hubiere intentado algún procedimiento improcedente, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos que le corresponden para interponer el recurso apropiado”.

b'. *Lapsos breves: actos de efectos temporales*

**CPCA**

**14-8-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Luz M. Londoño vs. Universidad Central de Venezuela.

**Para la calificación de los efectos de un acto como temporales, debe atenderse al efecto inmediato, directo y necesario del acto.**

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece en el último aparte del artículo 134 un lapso breve para que opere la caducidad de las acciones de nulidad contra los actos de efectos temporales, el cual fuera fijado en treinta (30) días computables a partir de la fecha de publicación o notificación del acto, según el caso, y es en base a tal disposición, y por cuanto el presente recurso fuera interpuesto una vez vencido el término antes señalado, que el Juzgado de Sustanciación lo declara inadmisibile de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 84 *ejusdem*.

En relación con la cuestión planteada y con los alegatos del apelante del auto de inadmisión, se observa que los efectos de los actos son de muy variada índole: hay efectos directos y efectos indirectos; efectos necesarios y efectos casuales; efectos definitivos y efectos transitorios, en razón de lo cual no es válido *per se* el alegato del apelante de que el Juez Sustanciador tomó en cuenta sólo los efectos relativos a la suspensión y no los que son una consecuencia de ella. Para la calificación de los efectos de un acto como temporales, estima esta Corte que debe atenderse al efecto inmediato, directo y necesario del acto, por cuanto es a esto a los que alude la norma del artículo 134 antes citado. Son las consecuencias necesarias, objetivas e inevitables del acto lo que debe ser calificado como de efecto temporal o de efecto permanente y no las contingentes, eventuales, subjetivas e indirectas a las que debe atenderse, porque de tomarse en cuenta estas últimas, la calificación no podría ser utilizada. El legislador quiso que ciertos actos, por tener un efecto breve en el tiempo sólo pudiesen ser recurridos dentro de un lapso de igual naturaleza, por cuanto resulta un contrasentido que pueda extinguirse tal efecto en el transcurso del procedimiento dirigido a verificar su validez. Es cierto que validez y eficacia son elementos jurídicos que no siempre se encuentran acumulados y es posible muchas veces que un acto ineficaz sea declarado no válido (esto es, nulo); pero en principio el legislador quiso limitar el ejercicio de los recursos contra los actos a las situaciones en las cuales lo que se pretende con el mismo es la extinción de sus efectos inmediatos. Debe recordarse igualmente que el recurso de nulidad está destinado en su esencia a eliminar los efectos necesarios del acto impugnado y que sólo excepcionalmente se permite al juez un pronunciamiento sobre las consecuencias derivadas de éstos, como es el caso de la posibilidad de que se acumule a dicha acción de nulidad la de resarcimiento de los daños y perjuicios. La lógica jurídica se muestra contraria a que se agoten esfuerzos en un debate sobre la validez de un acto que ya se ha consumado en el tiempo.



Es por las consideraciones que anteceden que, vista la naturaleza del acto impugnado, cuyos efectos directos ya se habían agotado en la fecha de la interposición misma del recurso, que esta Corte estima que estuvo ajustado a derecho el auto del Juzgado de Sustanciación y así lo declara, confirmando, en consecuencia, la inadmisión del indicado recurso por haberse dado el supuesto previsto en el ordinal 3º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo cual, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el abogado Alejandro Caribas, contra el auto, antes identificado en fecha 26 de junio de 1984.

b. *Legitimación*

**CPCA**

**17-10-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Metaral, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Respecto a la denuncia de la falta de legitimación activa, que los apelantes señalan que el Juez *a quo* no declaró, infringiendo los artículos 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Corte observa que en el presente la recurrente es la afectada por la negativa de la Administración a efectuar la actuación debida y que, por lo tanto, tiene evidente interés en lograr una satisfacción a su condición de contribuyente, a través de la acción por la negativa o abstención de la Administración para poder presentar su declaración de ventas e ingresos, de donde deriva su legitimidad para interponer dicha acción, y así se declara.

c. *Inexistencia de un recurso paralelo*

**CPCA**

**24-10-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

caso: Jesús Pazos vs. República. (Comisión Nacional de Valores).

**El recurso contencioso-administrativo de anulación es inadmisibile cuando existe un recurso jurisdiccional específico contra el acto impugnado.**

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala como causa de inadmisibilidad de los recursos la existencia de un recurso paralelo. En el caso presente el acto impugnado constituido por la decisión de la Comisión de Valores de dar por concluida la averiguación administrativa fue recurrida por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, señalando el recurrente que los actos que dieron lugar a la denuncia que formulara ante dicha comisión, constituidos por la cesión irregular de acciones fueron accionadas ante los tribunales mercantiles. La Procuraduría General de la República alega al efecto que "la sola existencia de esa acción conforma el supuesto recurso paralelo", por lo cual solicita sea declarado inadmisibile el recurso. En

base a lo anterior esta Corte debe pronunciarse sobre la existencia o no de la figura prevista en el ordinal 3º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La figura del recurso paralelo aún no ha quedado clara en la doctrina pero lo que se evidencia de su designación misma es que para que se dé el supuesto previsto en la norma (ordinal 3º, artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) es necesario que se manifiesten los dos elementos que lo definen: a) La existencia de un recurso; b) Que su ejercicio sea paralelo al planteado ante el juez contencioso-administrativo.

Por lo que atañe al primer elemento es indudable que para que se dé el supuesto que se examina es necesario que contra el acto objeto de la impugnación esté prevista una forma específica de impugnación. Al efecto, el recurso contencioso-administrativo de nulidad opera como un medio de impugnación general que, en consecuencia, ha de ceder ante los medios concretos establecidos por el derecho en relación con una categoría particular de actos. Ejemplo en el sistema venezolano serían los recursos de nulidad contra las marcas y las patentes otorgadas, establecidos en la Ley de Propiedad Industrial, los cuales pueden ser ejercidos en los dos años siguientes al otorgamiento de los títulos mencionados. Otro caso es el recurso previsto en la Ley de Registro Público que se ventila ante los Tribunales ordinarios; y asimismo el del recurso contra las ordenanzas contemplado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. La pregunta es si el supuesto se tipifica sólo cuando ha sido ejercido el recurso paralelo, o si la sola previsión del mismo baste para configurarlo. Pareciera que es suficiente con la previsión legislativa para que el Juez que examina los requisitos de admisibilidad determine su existencia.

Siempre dentro del examen del primer elemento, esto es, de que se trate de un "recurso", tal noción nos lleva a considerar la existencia de un medio de impugnación contra un acto, en razón de lo cual no puede extenderse la noción (como lo hace un autor venezolano "a recurso o acción"). La figura sólo se tipifica si se ataca un acto por las vías del recurso general contencioso-administrativo estando previsto contra dicho acto un medio específico. Debe tratarse, en consecuencia, del acto administrativo como tal, no de algunos de sus objetivos, de sus consecuencias o efectos.

Respecto a la naturaleza de "recurso paralelo", la misma insiste sobre los elementos precedentemente expuestos, esto es, sobre la posibilidad de obtener el mismo efecto anulatorio del acto por una vía diferente, pero que tienda a igual objetivo. El paralelismo se refiere igualmente a la identidad de hipótesis, esto es a la necesidad de que se esté en el mismo orden sustantivo, por lo cual no se admiten analogías ni interpretaciones ampliadas de las disposiciones expresas.

Vista en la forma que antecede resulta indudable que la figura del recurso paralelo no es genérica y amplia, sino, por el contrario, restringida a la existencia de un medio concreto previsto por el derecho para obtener la nulidad por vía jurisdiccional de un acto que, dada su especialidad, excluiría el recurso general de anulación contemplado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Analizada así la situación, resulta evidente que el alegato de la Procuraduría General de la República en el sentido de que las acciones ejercibles por vía mercantil contra las cesiones supuestamente ilegítimas de las acciones de la sociedad constituirían el ejercicio de un recurso paralelo al que se examina en el caso presente, constituido por la impugnación de un acto que negara la continuación de una averiguación administrativa, carece de fundamento, por cuanto tales eventuales acciones no configuran el concepto de un "recurso" contra un acto administrativo y, por otra parte, no tendrían el mismo objeto que el que aquí se examina. Por tales consideraciones se considera infundado el alegato y así se declara.

E. *Inadmisibilidad*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Laboratorio Ergos, S. A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Finalmente la Corte considera también improcedentes las defensas de inadmisibilidad de la demanda, de no haberse acompañado al libelo el escrito por el cual se dio por concluido el procedimiento administrativo, referente a la insistencia del patrono en el despido y a la consignación del monto de sus prestaciones sociales y salarios caídos, y a que el libelo es ininteligible, contradictorio y oscuro. A este respecto la Corte estima que los documentos fundamentales de la acción de nulidad son, entre otros, los referentes a la identificación del acto impugnado, la caducidad o no de la acción, el agotamiento de la vía administrativa, la prueba de la representación del actor, cuando no procede en nombre propio, y a su cualidad o interés para accionar en nulidad y, en algunos casos, a la demostración del pago previo de obligaciones líquidas y exigibles, como puede concluirse del texto de los artículos 121 y 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Además, a diferencia del juicio ordinario, donde no es posible acompañar posteriormente tales documentos (artículo 315 del Código de Procedimiento Civil), en el juicio de nulidad, tal regla no es estricta, porque la remisión del expediente administrativo puede subsanar la ausencia de algunos de esos recaudos. De manera que, en el presente caso, no se dan los supuestos de la ausencia total y absoluta de los documentos señalados, que hubieran ciertamente impedido admitir la demanda. Y, además, ocurre que en el expediente administrativo consta el escrito al cual se refiere el tercero opositor (folios 75 y 76), por lo que con tal recaudo queda satisfecho el requerimiento de que en el juicio existan los elementos necesarios para que la Corte resuelva sobre las defensas opuestas. Máxime cuando en los juicios de nulidad, si no se decide expresamente por el Juzgado de Sustanciación, al oponerse excepciones previas, no existe un trámite incidental para resolver tales excepciones, ya que ello ocurre en el mismo fallo definitivo.

F. *Regímenes procesales particulares: Procedimiento de urgencia*

CPCA

14-11-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Corporación Video de Occidente, S.R.L. vs. República. (Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada).

**Procede la declaratoria de reducción de plazos en los juicios de nulidad en los casos en que esté involucrada la pérdida de derechos e intereses legítimos y reconocidos de los particulares, cuando la existencia de los mismos estuviere sometida a un ejercicio inmediato.**

De acuerdo con el contenido del artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que proceda la declaratoria de reducción de los plazos en los juicios de nulidad, ya sean éstos contra los actos administrativos de efectos par-

ticulares o contra los actos administrativos de efectos generales, se requiere que así lo exija la urgencia y naturaleza específica del caso planteado, por lo cual deberá precisarse con toda claridad que de seguirse la tramitación ordinaria del recurso, se lesionarían intereses generales o de la colectividad o, por otra parte, el desarrollo del procedimiento ordinario constituya una evidente amenaza para dichos intereses; los anteriores supuestos también pueden aplicarse a los casos en los cuales estén involucrados la pérdida de derechos o intereses legítimos y reconocidos de los particulares, cuando la existencia de los mismos estuviesen sometidos a un ejercicio inmediato; en estos casos sí se justifica la urgencia y procede, en consecuencia, la reducción de los lapsos solicitados.

Ahora bien, en el caso de autos, el recurrente demandó la nulidad de un acto administrativo emanado de la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada, fundamentando la solicitud de reducción de los plazos en posibilidad existente que dicho organismo está llamado a extinguirse en breve plazo; al respecto observa esta Corte que, de acontecer tal hecho, o sea, el fenecimiento de la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada, las competencias que tiene atribuidas dicho organismo, en todo caso las mismas corresponden en forma genérica a la Administración Pública Nacional, y necesariamente en caso de desaparecer la citada Comisión, otro órgano de la Administración asumirá tales funciones. En consecuencia, en el presente caso, no están dadas las condiciones que determinan la urgencia del caso y, en tal virtud, la petición de reducción de plazos no llena los requisitos exigidos por el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así expresamente se declara.

#### G. Expediente administrativo

**CPCA**

**25-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Gustavo Tupaz R. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**Las certificaciones genéricas de un expediente administrativo no llenan los requisitos exigidos, para poder otorgarle certeza jurídica a todas y cada una de las actuaciones contenidas en el mismo; para obtener tal efecto es necesario que dichas certificaciones se realicen página por página.**

Ahora bien, la certificación anterior es manifiestamente insuficiente para otorgarle autenticidad a la copia fotostática del poder que figura a los folios 11 y 12, por cuanto, como lo ha asentado reiteradamente esta Corte, las certificaciones genéricas de un expediente administrativo no llenan los requisitos exigidos por el sistema venezolano para otorgarle certeza jurídica a todas y cada una de las actuaciones en el mismo contenido, sino que, para obtener tal efecto, es necesario que la misma se realice página por página. En los casos en los cuales la certificación no aluda al expediente administrativo en su globalidad, sino que verse sobre determinado documento, deberá efectuarse, como lo ha sustentado nuestro Máximo Tribunal, en forma análoga al sistema previsto en el artículo 105 de la Ley de Registro Público. En el caso de autos es indudable que el recurrente quiso hacer valer los anexos como copia del expediente administrativo, por lo cual la certificación ha debido efectuarse en la forma precedentemente aludida.

CPCA

3-7-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Jesús García vs. Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

**Cada instrumento que conforma el expediente administrativo debe contener su correspondiente certificación, sin que esto implique que cada página de cada instrumento tenga que ser certificada cuando éstos contengan más de una página.**

Sobre el punto relacionado con la no apreciación por parte de la recurrida de los documentos que conforman el expediente administrativo del querellante, por considerar que los mismos son simples copias certificadas, ya que sólo aparece la certificación de todo el expediente en el último recaudo del mismo, esta alzada estima que no basta una certificación en la última página, porque debe entenderse que cada instrumento de por sí, requiere certificación, sin que ello incluya que la misma debe aparecer en cada hoja para los casos de instrumentos de más de una. En el caso concreto de los expedientes de los funcionarios públicos, se observa que, por lo general, están integrados por una serie de instrumentos o documentos sobre cuestiones de la más variada índole: movimiento de personal, recibos de pago de bonos o sueldos, concesión de vacaciones, averiguaciones administrativas, etc. En consecuencia, es necesario que cada instrumento que conforma el expediente administrativo deba estar previsto de la respectiva certificación, sin que esto incluya, como antes fue advertido, que cada página de cada instrumento tenga que ser certificada cuando éstos contengan más de una página. En consecuencia, este requisito no lo cumple el expediente aportado por la Administración, y es correcta su no apreciación por parte del *a quo* y sí lo cumplen los instrumentos que sí fueron apreciados por el *a quo*; de allí que no es cierto que se haya producido la contradicción de que habla el recurrente, ni que la omisión de la valoración del expediente comporte un vicio de inmotivación o de incongruencia, que ocurre cuando se omite indebidamente el examen de una prueba. En consecuencia, no encuentra esta Corte precedentes los alegatos de la parte apelante por este respecto.

#### H. *Suspensión de efectos del acto recurrido*

CPCA

11-7-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes.

Ahora bien, de las pruebas documentales anteriormente relacionadas, se desprende con toda claridad, que de practicarse medida de embargo sobre bienes propiedad o en posesión de la accionante ésta sería judicialmente despojada de los instrumentos esenciales para cumplir su objeto social y mercantil, por carecer de la liquidez necesaria que le permita evitar la práctica de tal medida precautelativa. Embargo que tendrá necesariamente que recaer sobre las unidades autobuseras y, de acontecer tal supuesto, se va a producir un daño ciertamente irreparable o de difícil reparación en el patrimonio de la recurrente, por lo cual esta Corte, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, considera que en el presente caso están dados los requisitos de Ley que determinan la procedencia de la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, y así se declara.

**CPCA****8-8-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Blampeco, S. A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Es por ello que la Corte aprovecha esta oportunidad para dejar sentado que no basta el ejercicio de la acción de anulación como supuesto previo para la procedencia de la suspensión, sino que es necesario, además, que exista congruencia entre el escrito de anulación y el de suspensión, no pueden contener fundamentos diferentes, porque de aceptarse de esa manera equivaldría a permitir que la solicitud de suspensión sea un procedimiento autónomo e independiente del procedimiento de anulación.

**CPCA****1-8-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**Para suspender los efectos de un acto administrativo es necesario la demostración palpable de que la ejecución del acto acarrea un daño irreparable o de difícil reparación.**

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, norma en que se fundamenta el pedimento de suspensión de los efectos del acto cuya nulidad se pretende, constituye la excepción legal al principio general de la ejecutoriedad del acto administrativo. Como tal medida excepcional que puede ser decretada por 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 sea muy difícil de reparar por la sentencia definitiva. Pero no basta con que se alegue tal circunstancia, es menester que se demuestre el perjuicio que pueda causar la ejecución inmediata del acto; su irreparabilidad o dificultad en obtener su reparación. Corresponde en cada caso al órgano jurisdiccional examinar los supuestos en que se fundamenta la solicitud para pronunciarse en consecuencia.

En el caso de autos, la ejecución del acto administrativo contenido en la autorización de reducción de personal solicitada por la Empresa VIASA ocasiona un daño que no puede calificarse de irreparable o de difícil reparación, toda vez que, en el supuesto de que el recurso fuera declarado con lugar, los recurrentes serían reincorporados a sus puestos de trabajo y se les cancelarían los sueldos dejados de percibir, es decir, que tal supuesto, el posible daño, es susceptible de ser reparado. No puede admitirse el alegato de los recurrentes en el sentido de que la separación del trabajo como consecuencia del acto que acuerda la reducción de personal acarree una lesión al derecho de defensa porque el administrado carezca de recursos económicos para defenderse; así como tampoco el argumento de que si recibe las prestaciones para poder financiar su defensa, se vea impedido de demandar la nulidad del acto. Tales fundamentos, aparte de que no son reales, son ajenos para sustentar un pedimento de suspensión que, como se ha dicho, requiere la demostración palpable de que la ejecución del acto acarree un daño irreparable o de difícil reparación, que no es el supuesto del presente caso, y así se declara.

**CPCA****18-7-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Manuel Ciorda vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Por otra parte, considera esta Corte Primera que la medida excepcional de la suspensión de efectos del acto administrativo que establece el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como medida de amparo que es, sólo procede en aquellos casos en que o bien el solicitante carece de otro recurso para defenderse de los gravámenes que su ejecución puede ocasionarle, o bien la temporalidad de la situación jurídica que le es inherente así lo aconseja; supuestos que no se dan en el presente caso, en el cual el interesado, si procede el recurso que ha interpuesto, verá restablecida plenamente la situación jurídica que presuntamente ha lesionado la Comisión Tripartita al declarar sin lugar la solicitud de calificación de despido.

**CPCA****25-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Banco Hipotecario Unido vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní.

**Para suspender los efectos del acto administrativo en el caso de tributos municipales el tribunal puede establecer las garantías que estime suficiente.**

El juez contencioso-administrativo acordó la suspensión de los efectos de la resolución impugnada por estimar que la fianza presentada por la empresa contribuyente era "procedente" y "suficiente", estimando por el contrario el apelante que para acordar tal medida, en base a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es necesario demostrar que el acto objeto de la misma acarreará gravamen irreparable o de difícil reparación en la definitiva, de acuerdo con las circunstancias del caso, presupuestos éstos que no fueron examinados en forma alguna por el *a quo*.

Esta Corte observa que, si bien la facultad de los jueces contencioso-administrativos de suspender los efectos de los actos administrativos está condicionada a las circunstancias anotadas por el recurrente, sin embargo en el caso presente el acto recurrido versa sobre un tributo municipal, materia ésta que se rige supletoriamente por el Código Orgánico Tributario, cuyo artículo 1º, último aparte, establece:

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

La anterior circunstancia modifica la situación general prevista en el citado artículo 136, por cuanto no sólo es tal materia (artículo 178) sino que el Tribunal puede establecer las garantías que estime suficiente (último aparte del artículo 207), en razón de lo cual la situación planteada se subsume en dicho supuesto, en base a lo cual el juez actuó ajustado a derecho.

Por las consideraciones que anteceden y por cuanto de las mismas se evidencia que carecen de fundamento los motivos del apelante contra la sentencia del Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Sur-Oriental

de fecha 22 de enero de 1985, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, la confirma en todas sus partes, declarando así sin lugar la apelación.

**CSJ-SPA (307)**

**21-11-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Banco del Caribe, C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

Llegada la oportunidad de resolver, la Sala observa:

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia invocado por el actor como fundamento de su solicitud, dispone:

“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 presente 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”.

La materia referente a la aplicación de la norma transcrita ha sido objeto de riguroso y detenido análisis por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y particularmente de esta Sala, la cual, repetidamente, ha precisado sus fundamentos y alcance y los criterios condicionantes de la medida de suspensión que ella contempla.

En tal sentido, ha puntualizado la Sala en decisión relativamente reciente (Exp. 4272 - Banco Consolidado), lo siguiente:

1. Que la medida de suspensión supone una interrupción temporal de la eficacia del acto administrativo cuya validez ha sido cuestionada en sede jurisdiccional.
2. Que, como tal, constituye una importante excepción legal al principio general según el cual, con base en una presunta validez intrínseca a todo acto administrativo, éste tiene fuerza obligatoria y produce todos sus efectos desde el momento de su emisión o desde aquel que el mismo acto disponga.
3. Que, como medida excepcional, se aplica únicamente: a) cuando la ley permite que se suspendan los efectos del acto; b) para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio al administrado que no se pueda reparar si posteriormente el acto es anulado; y c) cuando sean muy difíciles de reparar por la sentencia definitiva los daños que resulten de la ejecución del acto.
4. Que así concebida, la medida de suspensión del acto tiene, en nuestro derecho positivo, carácter “preventivo”, es decir tiende a amparar o proteger el derecho del administrado antes de que el daño se verifique y la lesión al orden jurídico se perfeccione.
5. 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.



6. Que corresponde al órgano jurisdiccional valorar o apreciar la dimensión de los daños y la irreparabilidad o la dificultad de la reparación del mismo.

7. Que, según la doctrina administrativa más reciente, la suspensión no sólo procede en el supuesto de que un interés fundado de orden administrativo lo justifique, sino también “cuando lo justifique un respetable y atendible interés del respectivo administrado”, pues “el imperio del derecho y de la justicia no sólo rigen en favor del Estado sino también y principalmente en beneficio de los particulares”.

Los argumentos anteriormente consignados son perfectamente válidos en el presente recurso, con la particularidad de que a los “perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva” se agrega un factor imponderable: la confianza en el instituto bancario. En efecto, la materia financiera, sensible por su propia naturaleza, se vería afectada gravemente ante una medida como la del caso planteado, esto es, ante la modificación de los balances y estados de cuenta que hayan sido editados y repartidos. Los efectos de una pérdida de confianza en el binomio: público-banco son conocidos y fatal e irremediablemente perjudiciales.

Es evidente que, dado el carácter ya señalado por la Corte que reviste la declaratoria de suspensión temporal de los efectos de un acto administrativo, no se prejuzga sobre la validez de las instrucciones o recomendaciones de la Superintendencia de Bancos y con ello no se adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado. La causa del daño irreparable o de difícil reparación previsto en el artículo 136 de la L.O.C.S.J. se concreta en el caso *subjudice* en la modificación posterior de los balances y estados de cuenta, con base en los cuales, es lógico presumir, los terceros se hayan vinculado con el Banco del Caribe, C.A., y viceversa. Es precisamente en este contexto que, en resguardo de la seguridad e interés de estas personas (objetivos que desde el punto de vista estatal constituyen un interés público), y del propio instituto en cuanto a su estabilidad, crédito, solidez y prestigio interno e internacional (en los cuales también está interesado el Estado) que se requiere atemperar el principio de ejecutoriedad del acto administrativo, sin perjuicio de la obligación legal —obligación común de cualquier instituto bancario— de saneamiento de los activos crediticios y fortalecimiento de su estructura patrimonial.

En efecto, en las señaladas circunstancias, de ser declarado con lugar el presente recurso contencioso-administrativo de nulidad, la sentencia definitiva que en él recaiga, difícilmente podría reparar los perjuicios ocasionados a la empresa recurrente si se hubieran ejecutado de inmediato los actos jurídicos que han sido impugnados, los cuales, además, por sus consecuencias, rebasan la propia esfera jurídica del Banco del Caribe, C.A. Por consiguiente, en ambas situaciones, el daño que podría causarse, justifica la aplicación del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

**CPCA**

**25-7-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Milagros G. de García vs. Colegio de Odontólogos de Venezuela.

La solicitud de suspensión de un acto administrativo está orientada a obtener un impedimento de naturaleza procesal acordado por el juez contencioso-administrativo, que no permita que las consecuencias derivadas de dicho acto se produzcan o bien se interrumpa su curso. La anterior afirmación está vinculada y concatenada con el contenido de la solicitud planteada por la recurrente, quien pretende obtener la sus-

pensión del proceso electoral dentro del cual se produjeron los actos administrativos cuya nulidad se demanda.

Al respecto esta Corte observa:

De acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento Electoral que rige los organismos gremiales de los odontólogos, en su artículo 68 se dispone que las votaciones para elegir las Juntas Directivas y Tribunales Disciplinarios de los Colegios de Odontólogos Regionales se realizarán el segundo viernes del mes de julio del año correspondiente al proceso de votación; de allí se desprende que dicho proceso se efectuó con base en tal disposición y a lo indicado en autos el pasado día 12 de julio de 1985.

Ahora bien, en el curso de dicho proceso una vez realizado el acto de votación y el escrutinio de los votos, se deben hacer la adjudicación y proclamación de los candidatos electos, quienes, conforme al artículo 94 del Reglamento Electoral, tomarán posesión dentro de la primera quincena del mes de agosto del año correspondiente. Además advierte esta Corte, que en este especial proceso electoral se dispone que tanto los candidatos propuestos para los cargos referentes a la Junta Directiva y el Tribunal Disciplinario constituyen un todo, una sola y única plancha. Estableciéndose además en el artículo 100 *ejusdem*, que es causal de nulidad de la elección el no reunir los candidatos, el o los candidatos electos, las condiciones requeridas por el propio Reglamento Electoral, tal y como expresa la norma citada, que a la letra reza:

“Artículo 100.—Es igualmente anulable la elección por las siguientes causas:

- a) Por no reunir los candidatos, el o los candidatos electos las condiciones requeridas por el Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Odontología, por este Reglamento, o por estar comprendido en alguno de los *casos de inelegibilidad*, contemplados por este Reglamento”. (Subrayado de esta Corte).

En el presente caso, ha sido solicitada la nulidad del acto que admitió una plancha de candidatos, por estimar la recurrente que uno de los candidatos de la Plancha 1 está comprendido en uno de los supuestos de inelegibilidad, y de declararse con lugar el presente recurso, y de haber tomado posesión algún miembro de esa plancha de algún cargo en la Junta Directiva o el Tribunal Disciplinario, evidentemente colocaría al Colegio de Odontólogos del Estado Zulia en un Estado de incertidumbre, entorpeciendo severamente su acción gremial y un evidente desequilibrio administrativo en dicha Corporación, consecuencias éstas que recomiendan la suspensión del proceso electoral en una etapa del mismo que garantice el menor daño a la Corporación, dadas las posibles resultas del presente procedimiento. En tal consecuencia, una vez hecho el escrutinio de votos y la adjudicación y proclamación de candidatos se suspenderá el procedimiento electoral hasta tanto se resuelva el presente recurso de nulidad, y así expresamente se establece.

#### *Decisión:*

...2) Procedente la solicitud de suspensión del proceso electoral del Colegio de Odontólogos del Estado Zulia, que detendrá su curso una vez que se haga la proclamación correspondiente de los candidatos electos, quienes no tomarán posesión de sus cargos, sino una vez que se resuelva el presente recurso de nulidad; en tal consecuencia, la Junta Directiva y el Tribunal Disciplinario que actualmente se encuentran en ejercicio lo continuarán haciendo hasta la solución del presente juicio.

#### *Voto salvado de la Presidenta Armida Quintana Matos*

Disiento del criterio de la mayoría al pronunciarse favorablemente sobre la suspensión de efectos, fundada en las siguientes razones:

1. Los apoderados de la recurrente en el escrito contentivo del recurso de nulidad contra la recisión dictada por la Comisión Nacional Electoral del Colegio de

Odontólogos de Venezuela, solicitan *únicamente* "la suspensión del proceso de elecciones que *culmina con el acto de votación a celebrarse el día 12 de julio de 1985*".

2. En su decisión, la mayoría de la Corte Primera incurre en el vicio de *ultrapetita* al pronunciarse y conceder la suspensión sobre *efectos* del acto no indicados ni solicitados por los recurrentes como son: "La adjudicación y proclamación de candidatos". Obviamente el pronunciamiento es extraño al pedimento de los recurrentes, en franca violación de los artículos 162, 12 y 121 del Código de Procedimiento Civil, al no ajustarse a la acción deducida, sin atenerse a lo alegado en autos, colocando a una de las partes en situación de desigualdad frente a la otra, y contener *ultrapetita* al resolver sobre cuestión extraña a la que los recurrentes sometieron a decisión.

3. La decisión viola las previsiones citadas del Código de Procedimiento Civil al desconocer, ya que declara con lugar la suspensión, que el *único efecto de la inelegibilidad* invocada por los recurrentes, de declararse con lugar el recurso, es el de afectar tan sólo *la elección del candidato inhábil*, lo que dará lugar a llamar al suplente respectivo, como claramente lo prevé el artículo 111 del Reglamento Electoral, cuyo contenido pareció olvidar la mayoría de esta Corte, para suspender "los actos de adjudicación y proclamación en el proceso electoral del Colegio de Odontólogos".

4. La solicitud de suspensión referida "al proceso que culminó con la votación del 12 de julio de 1985", *dejó sin materia que decidir* a esta Corte, en cuya virtud la sentencia que ahora se pronuncia es totalmente *extemporánea*.

#### *Voto salvado del Magistrado Aníbal Rueda*

Quien suscribe, disidente del criterio sustentado por la mayoría de sus colegas, integrantes de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, al aprobar la ponencia presentada por el Magistrado Pedro Miguel Reyes, mediante la cual se ordena suspender el procedimiento electoral del Colegio de Odontólogos del Estado Zulia para que detenga su curso una vez que se haga la proclamación correspondiente de los candidatos electos, quienes no tomarán posesión de sus cargos, sino una vez que se resuelva el presente recurso de nulidad, y que en tal consecuencia la Junta Directiva y el Tribunal Disciplinario que actualmente se encuentran en ejercicio lo continuarán haciendo hasta la solución del presente juicio.

Las razones del disenso son:

1. El acto cuya anulación se solicita es el emanado de la Comisión Electoral Nacional del Colegio de Odontólogos de Venezuela, que niega la apelación interpuesta contra una decisión de la Junta Electoral Regional y, en consecuencia, la confirma, quedando admitida la Plancha N° 1 para el proceso electoral.

Ahora bien, la suspensión de los efectos de un acto administrativo impugnado debe perseguir un fin útil, es decir, permitir la no ejecución del acto. Sin embargo, en el presente caso, el decreto de la suspensión consistiría en paralizar la decisión tomada por el órgano jerárquico, o sea, considerar que no surta efecto lo decidido, pero ello en ningún caso implica que se obtenga una decisión favorable, es decir, revocatoria de la decisión apelada, cuestión que solamente puede ser decidida en el fondo del recurso. Siendo, por lo tanto, ajeno al procedimiento previo de suspensión el análisis de los motivos de impugnación que puedan afectar al acto recurrido, no podía la Corte, sin riesgo a tocar el fondo del asunto y emitir una opinión adelantada, pronunciarse sobre esa base en la solicitud de suspensión de los efectos.

2. Por ser evidente el vicio de *extra petita*, ello en virtud de que la recurrente hizo una petición muy concreta al solicitar la suspensión de los efectos del acto impugnado, el cual, por otra parte, no fue el acto complejo del proceso electoral, sino de una decisión de un órgano jerárquico de la administración electoral.

3. Al suspenderse el acto de toma de posesión de los miembros electos, la misma decisión envuelve su proyección hacia un hecho futuro, no cumplido, siendo lo correcto que la suspensión se produzca sobre el o los efectos de un acto administrativo producido, no de uno futuro. Tal observación se hace partiendo del supuesto de que el acto de toma de posesión sea un acto típico administrativo, pero que, sin embargo, el disidente estima que es un acto de ejecución material, consecuencia del acto administrativo de proclamación que era, en todo caso, el susceptible de suspensión.

**CPCA**

**7-11-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Serenos Metropolitanos Oriente, C. A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**En cada caso en particular el Juez Contencioso tiene la posibilidad de decidir en forma diferente las solicitudes de suspensión de efectos del Acto Administrativo.**

Pasado el expediente a la Corte, por auto de fecha 4 de noviembre de 1985, se designó Ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe el presente fallo para preparar el proyecto correspondiente a dicha solicitud, y siendo la oportunidad, para decidir, la Corte observa:

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que sirve de fundamento a la presente solicitud, establece como supuestos indispensables para que proceda la inejecutabilidad del acto administrativo, en primer término, la instancia de parte; supuesto que evidentemente se ha cumplido conjuntamente con la solicitud de nulidad del acto impugnado; en segundo término, la declaratoria de suspensión queda a la discrecionalidad del juez contencioso, limitada a los actos administrativos de efectos particulares; y en el presente caso, se trata de un acto administrativo de efectos particulares, el emanado de una Comisión Tripartita Laboral, concurren entonces, el segundo requisito de la norma citada; y en el tercer lugar, la facultad del juez contencioso está limitada, no reglada, a que la posibilidad de suspensión la permita expresamente la Ley, supuesto que no es el de autos; *o que la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso* (Subrayado de la Corte). Lo cual significa, además, que en cada caso en particular el juez podrá ocurrir al análisis de las circunstancias, lo cual implica además, la posibilidad de decidir en forma diferente las peticiones de suspensión, ello en razón de que existiendo los supuestos normativos, las circunstancias apreciadas por el juez lo lleven a la convicción de no suspender, aun cuando en casos similares haya tomado una decisión diferente. Establecido, como ha quedado, que el supuesto en que se funda la procedencia de la suspensión solicitada no es el de los previstos en la Ley, se pasa a analizar el contenido de la solicitud y al efecto se aprecia que se limita únicamente a la petición de suspensión, que no fundamenta el petitorio ni señala los perjuicios ni la irreparabilidad del daño que pudiera causarle la ejecución del acto impugnado.

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, de conformidad con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, niega la suspensión de los efectos del acto administrativo cuya nulidad ha sido solicitada en el presente proceso.

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: C. A. Industrial Productora de Grasas vs. Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Edo. Anzoátegui.

**Una vez acordada la medida de suspensión de los efectos del acto administrativo, el juez no puede revocarla, permitiéndole la Ley la única posibilidad de hacerlo por contrario imperio, al no impulsar el beneficiario de la suspensión el procedimiento de fondo.**

Como consecuencia de la declinatoria de competencia, el Tribunal que haya de seguir conociendo continuará el procedimiento, y la causa debe continuar su curso desde el punto en el que quedó paralizada por la declinatoria, siendo válido todo el procedimiento seguido por el Tribunal original. En el caso de autos, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia había declarado admisible el recurso, ordenado la notificación al Fiscal; la comunicación correspondiente a la autoridad administrativa emisora del acto recurrido y la suspensión de los efectos de dicho acto. Al recibir el Juzgado requerido, y según se ha reseñado precedentemente sólo le correspondía la continuación del procedimiento; no era necesario, en consecuencia, un nuevo auto de admisibilidad, así como tampoco de notificación al Fiscal y al Presidente del Concejo Municipal del Distrito Bolívar, en tanto que, por ser facultativo, y no habiéndolo acordado la Corte Suprema de Justicia, podía, como lo hizo, ordenar el emplazamiento de los interesados por Cartel. Sin embargo, para el momento de recibir las actuaciones ya existía un pronunciamiento acerca de la solicitud de suspensión de los efectos del acto recurrido, y la decisión emitida en esa oportunidad la acordaba hasta la resolución del recurso, por lo cual estima esta Corte que era innecesario un nuevo pronunciamiento, y que producida la decisión en contra de lo anteriormente resuelto equivale a una revocatoria del auto que acuerda la suspensión, por lo cual, y dada la especial circunstancia del caso, se procede a analizar la naturaleza de este procedimiento y, al efecto, se observa que la medida de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado es potestativa del juez contencioso, quien puede acordarla, desde el momento de la admisión del mismo hasta la sentencia del recurso, pudiendo el interesado solicitarla en todas las oportunidades dentro de ese lapso. Pero una vez acordada la medida de suspensión, el juez no puede revocarla a su antojo, sólo la Ley permite una única posibilidad, la cual opera cuando el beneficiado por la suspensión deja de impulsar el procedimiento de fondo, ocurriendo que el juez, en este caso, puede revocar por contrario imperio dicha decisión. En el caso que se analiza no se da este supuesto, pero la decisión del Juez Superior *a quo* envuelve una revocatoria de la anteriormente tomada por la Sala Político-Administrativa. Y aun cuando así no haya sido planteado, extremando la posibilidad normativa, pudiera admitirse que una prueba en contra de los perjuicios irreparables o de difícil reparación, así como la deficiencia de la caución cuando haya sido requerida, o de un impulso procesal insuficiente, pudieran ser motivos suficientes para una revocatoria, pero dejando a salvo la posibilidad de acordarla de nuevo ante otra solicitud u otra prueba favorable. Tal supuesto no es el de autos, caso en el cual, el juez requerido, sin que mediara ninguna circunstancia diferente, dejó sin efecto, por revocatoria indirecta, el auto dictado por la Sala Político-Administrativa que había acordado la suspensión de los efectos de los actos impugnados. Por lo expuesto, se revoca la anterior decisión y se deja vigente la suspensión dictada por auto del 31 de mayo de 1977, y así se declara.

I. *Las intervenciones en el procedimiento*a. *Legitimación activa*

CSJ-SPA (270)

3-10-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Iván Pulido M. vs. Contraloría General de la República.

**La Corte examina la exigencia de la legitimación para interponer un recurso, en nuestro ordenamiento jurídico.**

Observa la Corte:

No dejan los ordenamientos jurídicos, en general —y el nuestro tampoco es la excepción—, al libre arbitrio de los particulares la interposición de los recursos, sino que, por el contrario, generalmente imponen a éstos limitaciones para demandar. Lo contrario llevaría, como lo ha expresado la más tradicional doctrina procesal venezolana, a embarazar inmotivadamente el funcionamiento de los tribunales; limitación que, es justo reconocerlo, en parte desvirtúa el ideal de que todos pudiésemos recurrir contra cualquier actuación que consideráramos, acertadamente o no, ilegal; pero que, al mismo tiempo, preserva en cambio al juez de los llamados recurrentes de oficio que en todos los sistemas de justicia democrática proliferan.

Por mandato del legislador, pues, el juzgador se ve constreñido por el derecho positivo a examinar con prioridad la capacidad del demandante para actuar en juicio; en otras palabras, debe determinar con antelación —expresa o implícitamente— si el recurrente es o no persona legítima para intentar una acción.

La constante en Derecho comparado, de la exigencia de una legitimación para recurrir responde, sin embargo, a distintas exigencias, conformes con las peculiaridades de cada ordenamiento jurídico positivo. Concretamente en el venezolano se distinguen:

Primera: Una legitimación activa excepcionalmente amplia —por comparación con otros sistemas—, en el recurso de *inconstitucionalidad* (art. 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sentencia de este Supremo Tribunal, Corte en Pleno, de 30-6-82, caso Gregorio Ramón Pigna Rodríguez vs. Ordenanza del Distrito Páez del Estado Miranda). Conforme a ella quedan habilitados para interponer recursos de esta índole aun los *simples interesados*, es decir, cualquier persona capaz, venezolana o no, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos. Se trata entonces de una acción “popular” cuya consagración convierte al nuestro en un sistema excepcional dentro del Derecho Comparado. Y por cuanto sólo cuenta el salvaguardar la integridad de la norma, del propio sistema jurídico en suma —sin entrar en consideraciones subjetivas de quien intenta protegerlo mediante una acción—, la doctrina habla en este caso de un recurso “objetivo”, abierto a todos.

Segunda: En el *Derecho privado* la solución, en cambio, se nos presenta como enteramente opuesta: sistema subjetivo por excelencia, sólo se considera persona hábil para interponer un recurso al titular de un derecho subjetivo de índole privada. En ese sentido también nuestra más tradicional doctrina procesal ha interpretado el sentido y alcance del artículo 14 del Código de Procedimiento Civil en los siguientes términos: “Pues que no se tiene acción sino cuando se tiene *derecho* a reclamar algo, claro es que no hay acción si no hay interés. Sería absurdo que una persona llame a juicio a otra sin más fin que el de maltratarla y embarazar inmotivadamente los tribunales. Ningún libelo puede dejar de expresar el objetivo de la demanda y las razo-

nes en que se funda, a fin de que su contexto demuestre o manifieste el interés legítimo que tiene el demandante; y decimos *legítimo* porque la pretensión del actor no puede en ningún caso ser contraria a derecho, ni tampoco desprovista de fundamento jurídico, por lo cual cuando se alegue tener interés basado sólo en el capricho del litigante o en *motivos de interés ajeno*, la acción no puede prosperar”.

Tercera: En el procedimiento *contencioso-administrativo* de ilegalidad contra actos particulares la solución es intermedia: ni tan amplia como en el recurso de inconstitucionalidad, ni tan limitada como en el proceso civil. Habida cuenta de que cobra carácter prioritario la defensa del interés general o colectivo, son admitidos a recurrir en vía contencioso-administrativa: de una parte, *los titulares de derechos subjetivos administrativos*, es decir, quienes derivarían su capacidad procesal de vínculos establecidos previa y especialmente por la Administración con el particular, en virtud de lo cual resulta justo que el afectado solicite la nulidad del acto ilegal lesivo y hasta la restauración de su derecho mediante dicho acto desconocido, por haberse irrumpido contra esos vínculos previos (contrato, concesión, permiso...); desconocimiento que configura la lesión de ese derecho subjetivo preexistente y de índole administrativa. Pero, además, detentan esa misma capacidad procesal para actuar en juicio *los interesados legítimos* —concepto diferente en Derecho público del anteriormente expuesto—, es decir, aquellos particulares que sin ser titulares de derechos subjetivos administrativos se encuentren en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la ley. Mas, aun permitiendo el acceso de los interesados legítimos —quienes aparecen en el proceso como defensores del interés general vulnerado por una actuación administrativa— se trata, sin embargo, todavía, de un sistema de recursos “subjetivo”, pues se protege la integridad de la norma sólo en función de las situaciones jurídicas subjetivas igualmente alteradas.

La jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, al principio con base en el artículo 14 del Código de Procedimiento Civil (véase s. S.P.A. de fecha 14-3-60, caso J. Barreto Rodríguez) —artículo concebido, sin embargo, como ya se ha dejado aclarado, sólo en función de intereses propios (derechos subjetivos) y no ajenos (como en el caso del interés legítimo)—, y más tarde actuando con prescindencia de tal norma, ha reconocido la legitimación hasta de los interesados legítimos para intentar un recurso contencioso-administrativo de anulación (s.s: S.P.A. de 6-2-64, caso J.E. Moreau Meyer, con voto salvado; y de 20-7-65, caso J.A. Leal y otro).

En el último de los procesos citados se presentó en la práctica el clásico ejemplo doctrinario de la desafectación de una vía pública, cedida ilegalmente a un particular en desmedro de la colectividad, lo que autorizó —situación inconcebible en el Derecho privado— para recurrir, y así lo reconoció implícitamente la Sala, a los vecinos de esa calle, en modo alguno titulares de derechos subjetivos administrativos, pero sí con un evidente interés legítimo para intentar la acción en virtud de su especial situación de hecho (su cualidad de vecinos) ante la actuación ilegal de la Administración municipal; en el bien entendido que es este último requisito (ilegalidad o ilicitud) la condición *sine qua non*, básica para que cualquier recurso proceda, sea quien fuere el impugnante.

2. Pero, además de ser sistemas subjetivos, los ordenamientos jurídico-positivos establecen también, en general, una equiparación en materia de legitimados entre los, por una parte, procedimientos o “recursos internos” (en vía administrativa), tal como los ejercidos previamente por el impugnante ante la Contraloría y, por la otra, el recurso contencioso-administrativo de anulación, que en nuestro país —a diferencia de otros— corresponde monopólicamente al Poder Judicial.

Esta equiparación, aclara la doctrina, es absolutamente lógica y congruente desde dos puntos de vista:

Por una parte, tratándose de una secuencia procedimental (primero, en orden cronológico, es el procedimiento constitutivo del acto; seguidamente se dan los de impugnación en la vía interna, recursos "administrativos"; y, finalmente, el contencioso), resultaría entonces injusto que una legitimación activa amplia en los recursos administrativos, dejara sin embargo frustrado el acceso posterior al contencioso de alguno de esos legitimados, con motivo de una restricción impuesta por el legislador en esta última vía. Sería el caso, por ejemplo, de un recurso administrativo abierto a todos, y luego un contencioso que lo restringiera, por ejemplo, a los solos titulares de derechos subjetivos administrativos, quedando fuera del mismo los interesados legítimos y los simples interesados. Mas, no por impráctico debe descartarse que el legislador pudiere consagrar una tal asimetría procesal.

Pero, por otra parte, además de impráctico resultaría asimismo —que no es el caso anterior— lógicamente inconcebible el ejemplo contrario de inequiparación: cuando el contencioso pretendiera ser más amplio en materia de legitimación activa que los propios recursos administrativos, puesto que como éstos son necesariamente previos a aquél, privarían de una vez y definitivamente —por la vía de una legitimación restringida—, a los ya excluidos previamente por dichos recursos internos, de su posterior acceso al contencioso. Cualquier consagración del legislador en el sentido últimamente indicado no pasaría entonces, por ilógica, de ser una declaración precaria, inviable en la práctica, inocua si se quiere.

3. En el expresado orden de ideas, encuentra la Corte:

Coincidente en este punto con los sistemas consagrados en Derecho comparado, la regla en Venezuela, respecto de los actos administrativos de efectos particulares, es que su impugnación se encuentre librada a los titulares de derechos subjetivos administrativos y a los interesados legítimos, y que se excluya de los mismos a los simples interesados. Se trata, sin la menor duda, de un contencioso-administrativo "subjetivo" de anulación, más amplio, sin embargo, que el proceso civil en la medida en que permite también que recurran los interesados legítimos y no sólo los titulares de derechos subjetivos lesionados. Una tradicional jurisprudencia y la doctrina sobre la materia lo han venido consagrandando entre nosotros, y así lo ha recogido definitivamente el Derecho positivo. Véanse en este último aspecto los artículos 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, respecto de los recursos administrativos por ella regulados, y el 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto al contencioso. Rezan, en efecto:

"Artículo 85. Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos".

Y en perfecta concordancia con el transcrito:

"Artículo 121. La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate.

El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la Ley atribuya tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general".

Como puede observarse, si bien este último utiliza a secas la expresión "interés personal, legítimo y directo", no podría de ello deducirse —sino, por el contrario, entenderse que quedan incluidos también legitimados activos— los titulares de derechos subjetivos administrativos, entre otras, por dos razones complementarias:



Primera: sería inconcebible que administrados sin vínculo jurídico previo con la Administración, como es el caso de los interesados legítimos, según lo expuesto, pudieran impugnar una decisión administrativa ilegal con el sólo fundamento de su especial y personal situación de hecho frente a la actuación administrativa, en tanto que personas vinculadas al ente administrativo por una relación (contrato, concesión, permiso o autorización) jurídica previa y nítidamente establecida —caso de los titulares de derechos subjetivos— quedarán inermes frente a la ilegitimidad contenida en esa misma actuación; en una palabra, los titulares de derechos subjetivos administrativos violados tienen, si se quiere, mayor interés legítimo, personal y directo en la anulación del acto ilegal lesivo de los mismos que los denominados por la doctrina “interesados legítimos”; aquéllos son interesados legítimos aun más calificados para recurrir que éstos;

Segunda: la exclusión se tornaría aún más aberrante para los titulares de derechos subjetivos, habida cuenta de que aun los simples interesados podrían verse proyectados en el proceso contencioso —en los términos del segundo párrafo del transcrito artículo 121— a través del Fiscal General de la República y de los demás funcionarios a quienes la ley atribuya tal facultad.

El anterior aserto queda corroborado por las mismas expresiones del legislador venezolano cuando regula la legitimación activa en el contencioso contractual, sometido a la tramitación prevista en la sección primera (“de las demandas en que sea parte la República”), Capítulo II, Título V de nuestra Ley Orgánica, en los siguientes términos:

“Artículo 111. Se tramitarán y sustanciarán conforme a las disposiciones de esta Sección, las demandas de nulidad, por ilegalidad o inconstitucionalidad, de contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública, intentadas por personas extrañas a la relación contractual, pero que tengan un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo; o por el Fiscal General de la República, en los casos en que dichos actos afecten un interés general”.

Obsérvese cómo en esta norma se acreditan para recurrir: también implícitamente, a los titulares de derechos subjetivos (co-contratantes); y, expresamente, a los interesados legítimos, extraños a la relación contractual pero en especial situación de hecho frente a ella, situación de la cual surge un interés personal legítimo y directo, como ya se ha dicho, en la anulación del contrato; y sólo quedan excluidos del acceso directo al contencioso contractual los simples interesados en la defensa del interés general —interés al cual en el texto se hace expresa alusión—, por, entre otras razones, la vaguedad e imprecisión que tendrían esos administrados en concretar cómo una lesión del interés colectivo repercute en su esfera jurídica subjetiva; que no es, por cierto, el caso de los interesados legítimos, ni mucho menos el de los titulares de derechos subjetivos administrativos, lesionados. En compensación, por imperio del legislador, se habilita mediante esa norma al Fiscal General de la República para sostener la defensa del interés general.

Los artículos 33 y 36 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República colocados en el Capítulo I (“De los interesados”), Título VI —textos citados por el propio recurrente como fundamento de su legitimación en el proceso— se manifiestan en el sentido indicado, contrario obviamente a sus alegatos:

“Artículo 35. Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias y peticiones a cualquier dependencia de la Contraloría en asuntos de su competencia. Esta resolverá las instancias o peticiones que se le dirijan siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas y estén concebidas en términos respetuosos y convenientes, o bien declarará, en su caso, los motivos que hubiere para no hacerlo”.

“Artículo 36. La condición de interesados la tendrán aquellas personas a las que se dirija determinada actividad de la Contraloría, o aquellos titulares de un derecho subjetivo, o de un interés legítimo personal y directo, que puedan resultar afectados por la decisión del Organismo”.

Por su parte, los artículos 96 de la Ley y 72 de su Reglamento, al referirse al concepto de “parte” y de “interesado”, han de entenderse en función de esa misma definición contenida en los textos reglamentarios arriba transcritos. El texto de estos últimos es el siguiente:

“Artículo 96. El Contralor, y los funcionarios que actúen por delegación, podrán, de oficio o a petición de parte, reconsiderar sus decisiones por razones de legalidad o de mérito. No habrá lugar a la reconsideración si ya hubiere sido interpuesto un recurso para ante la jurisdicción contencioso-administrativa y esté pendiente de decisión. Cuando la reconsideración sea objeto de un recurso, éste deberá interponerse, mediante escrito razonado, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que el interesado tuvo conocimiento del acto”.

“Artículo 72. Todo interesado que se estime afectado por una decisión del Contralor o de sus delegados, podrá pedir su reconsideración por razones de legalidad o de mérito.

El escrito identificará tanto al recurrente como a la decisión cuya reconsideración se solicita. Señalará igualmente el domicilio de quien recurra”.

Y, por otra parte, el artículo 234 de la Constitución —citado también por el demandante como fundamento de su acción y cuyos términos a continuación se transcriben— nada tiene que ver con la legitimación activa en el contencioso:

“Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención”.

El artículo 206 de la Carta Fundamental, prescribe más bien:

“La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Todo lo cual demuestra que en general, el sistema venezolano, subjetivo a la par que los extranjeros, excluye de la legitimación procedimental para recurrir por ilegalidad de actos administrativos de efectos particulares a los simples interesados en razón —comenta la doctrina—, como ya se ha dicho, de la vaguedad e imprecisión en que éstos se encontrarían para acreditar de qué manera la lesión del interés general podría repercutir en su esfera individual hasta el punto de habilitarlos para incoar un proceso. No bastan, a tales fines, las afirmaciones del recurrente acerca: del interés “que como contribuyente tengo para que se apliquen y manejen los recursos fiscales en la forma establecida en las leyes y por resultar afectado en mis derechos ciudadanos como persona interesada en el cumplimiento del ordenamiento legal, máxime cuando la materia en cuestión trata sobre las Finanzas del Estado venezolano cuyo manejo entre los Poderes Nacionales interesa al Orden Público y, por ende, a todos los venezolanos”; o la de que “me dirijo a este Alto Tribunal con el ya indicado carácter de

ciudadano venezolano y contribuyente solvente". Aparte de que estos extremos no han sido acreditados en autos, tampoco necesitaría probarlos, y ni siquiera alegarlos, si se tratara en el caso de un recurso objetivo de anulación. Aún más: en las propias expresiones del demandante ya transcritas subyace esa imprecisión y vaguedad que en modo alguno permiten equiparar su posición en el proceso a la de un interesado legítimo y mucho menos a la del titular de un derecho subjetivo administrativo violado, todo a tenor de las normas transcritas y analizadas por esta Sala y que aquél cita como fundamento de su acción. Así lo declara expresamente la Corte.

4. Pero, además de la señalada regla de la limitación que el legislador establece en los recursos administrativos al permitir el acceso al mismo sólo a los titulares de derechos subjetivos y a los interesados legítimos, excluyendo así a los técnicamente denominados "simples interesados" —denominación que únicamente prejuzga sobre el problema exclusivamente jurídico-procesal de la necesaria legitimación para recurrir y no tiene que ver con otro tipo de estimables consideraciones sociales o políticas—, la segunda regla en esta materia es, como ya se ha dicho, la de la equiparación, a estos fines de la legitimación, entre los por el legislador venezolano denominados "recursos administrativos" y el contencioso regulados, por vía general, los primeros en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y los segundos por la que rige las funciones de este Alto Tribunal.

Esta segunda directriz, en principio doctrinaria y luego subyacente en nuestra jurisprudencia hoy día es diáfananamente consagrada, asimismo por vía general, en la primera de las leyes últimamente citadas:

"Se considerarán interesados, a los efectos de esta Ley, a las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (artículo 22).

Amparándose implícitamente en dicha regla, pretende el impugnante justificar su legitimación para recurrir aduciendo "la cualidad legal y el interés legítimo y directo que se desprende de haber ejercido, ante la Contraloría General de la República las actuaciones correspondientes a los denominados "recursos administrativos" siempre, como se ha dejado dicho, previos al contencioso.

La opinión del Fiscal General de la República es coincidente en el punto con la señalada pretensión procesal. Expresa, en efecto, el alto funcionario:

"... la Resolución del 22 de diciembre de 1980 de la Contraloría General de la República objeto del presente recurso dice textualmente: *notifíquese al recurrente* el contenido de la presente Resolución y remítase a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada. (Subrayado del Ministerio Público).

"Ahora bien, es suficientemente sabido —afirmó el Fiscal— que los actos administrativos se notifican sólo a los interesados y no a terceros, por lo cual, considera el Ministerio Público que existe por parte del actor el interés que exige el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para impugnar los actos de efectos particulares y, en consecuencia, poseer legitimación activa para actuar en este juicio".

Observa la Sala:

No puede —conforme a los términos en esta decisión previamente expuestos— admitir la Corte, *a priori*, una extensión de la regla de la equiparación en materia de legitimación activa de la forma en que la pretenden tanto el impugnante como el Fiscal General de la República: una cosa es que por razones prácticas, y con relativo fundamento teórico, el legislador establezca una equiparación entre la legitimación para actuar tanto en los recursos administrativos como en el contencioso, y otra que

la legitimación en los primeros autorice *per se* para recurrir en vía contenciosa. De concebirse así la regla, aun una errónea admisión de la legitimación en los primeros por el funcionario administrativo, condicionaría la actuación del juez de lo contencioso en el mismo sentido, interpretación que —al menos por vía general— resulta inadmisibles para esta Sala, y así lo declara expresamente.

... Por otra parte: considerar, como lo hacen el impugnante y el Fiscal General de la República —éste persona legítima, en cambio, para interponer recursos contencioso-administrativos contra actos de efectos individuales, en virtud de lo dispuesto por el párrafo final del artículo 121 de la Ley Orgánica que rige las funciones de esta Corte—, que el solo hecho de la admisión del demandante a los recursos internos lo legitimaría necesariamente para ir al contencioso, contrariando así las citadas normas legales y reglamentarias expresas que rigen la materia específica de la legitimación, resulta, como ya se ha declarado, inadmisibles para la Sala.

b. *Legitimación pasiva*

**CSJ-SPA**

**28-11-85**

Magistrado Ponente: Gustavo Planchart M.

Caso: Jóvito Villalba vs. Consejo de la Judicatura.

Respecto del *punto previo* planteado por el recurrente en la oportunidad del acto de informes, y no cuando meses antes, se hizo parte el Consejo de la Judicatura, relativo a la falta de cualidad de ésta para ser parte en el presente juicio, ratifica la Corte su criterio asentado en varios casos anteriores (S. de 16-5-83 antes citada) que, en procesos de nulidad como el presente, es materia del recurso —como bien lo precisa y reconoce el actor— un acto administrativo tácito, del cual, por otra parte, es autora una Administración a la que la doctrina atribuye en ocasiones la condición de legitimada pasiva. Ahora bien, como lo tiene afirmado la Corte, si el actor no ha puesto en duda la competencia de la Sala para conocer del asunto, obvio resulta que es porque el órgano del cual dicho acto emana ha sido señalado como tal por el legislador ya implícita (en el caso, numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) o explícitamente, y sería absurdo pretender que aquel órgano —en el caso, el Consejo de la Judicatura— no pudiera comparecer al juicio contra su propio acto incoado, ni siquiera como defensor del mismo en los términos en que lo postulan los artículos 125 y 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia aun para los “interesados” a que se alude en la primera de dichas normas y cuya posición en el proceso se concreta en la última. Justamente el mérito del contencioso-administrativo estriba en que el autor del acto concurre al debate esta vez en condiciones de igualdad con el particular en una jurisdicción independiente de aquélla, de la instancia administrativa, abdicando así de la condición de juez y parte que en los recursos llamados “administrativos” —para diferenciarlos del contencioso— ostenta cuando resuelve las reclamaciones ante ella misma interpuestas por los particulares. Desestima, por tanto, la Sala el pedimento formulado por el actor en el sentido de que se declare expresamente que carece de valor la intervención en el proceso del Consejo de la Judicatura. Así se declara.

c. *Notificación al Procurador General de la República*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: José y Julio Ramos G. vs. Instituto Nacional de la Vivienda.

**En el caso de las demandas contra otros entes diferentes a la República, pero donde ésta tiene interés, se le notificará al Procurador General de la República de la demanda, no siendo necesario notificarlo después de la sentencia que se dicte.**

Segundo: También solicitó la reposición del procedimiento la apoderada del Instituto demandado, en su escrito de informes, porque no se había notificado al Procurador General de la República de la sentencia que declaró con lugar la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por tratarse de una sentencia que obra contra los intereses de la República. A este respecto la Corte observa:

De acuerdo con el último aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la falta prevista en dicho artículo sólo será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República. Por tanto, no habiendo el señalado funcionario solicitado la reposición, no procede acordarla, por esta sola razón.

Sin embargo, observa la Corte que el referido artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República distingue dos supuestos diferentes: 1º) Cuando se trata de actuaciones que obren directa o indirectamente en contra de la República y 2º) Cuando la República es parte y se abra un término para ejercer algún recurso, o se fije la oportunidad para la realización de un acto, o para que se practique una actuación.

En el primer supuesto, la demandada no es la República, sino otro ente en el cual ésta tiene interés, en cuyo caso se debe notificar al Procurador General de la República de la respectiva actuación para que conteste la notificación, pero no la demanda, ya que si la República fuera demandada, entonces no se aplica el citado artículo 38, sino el artículo 39 de la misma Ley, que regula precisamente la citación del Procurador General de la República cuando la República es demandada. En el segundo supuesto, se refiere a los juicios en los cuales la República es parte, o porque es demandada, o porque concurrió a hacerse parte, y donde debe notificársele de la apertura de los términos para ejercer recursos o para la realización de algún acto. De modo que, si en el primer supuesto, de demandas contra otros entes diferentes a la República, pero donde ésta tenga interés, se notifica al Procurador General de la República de la demanda, no es necesario notificarlo después de la sentencia que se dicte, porque la notificación prevista en el segundo supuesto es para cuando aquélla es parte, no para cuando no lo sea.

En el caso de autos, consta que el Tribunal de la Causa dio cumplimiento al encabezamiento del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuando notificó al Procurador General de la República de la demanda introducida contra el Instituto Nacional de la Vivienda (folio 39), y que por haber transcurrido el plazo de noventa días previstos en el señalado artículo, se le consideró notificado de dicha demanda (folios 32, 33 y 34) y que sólo después de cumplido tal plazo fue cuando se practicó la citación del Presidente del indicado Instituto.

De modo, concluye la Corte, que por haberse notificado al Procurador General de la República de la demanda que obraba contra los intereses de la República, de acuerdo con el encabezamiento del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no era necesario notificarle de la sentencia dictada en la primera instancia, por cuanto la República no es parte en el presente procedimiento, y así se declara.

d. *Notificación al Fiscal General de la República*

**CPCA**

**24-10-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

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

**Aun cuando la notificación del Fiscal General de la República es obligatoria, su omisión no produce la nulidad de lo actuado ni la reposición del proceso.**

Ahora bien, *el concepto de orden público es un concepto relativo* tanto en el tiempo como en el espacio, de distinto contenido y fines diferentes. En su propósito ético afecta de nulidad los actos que ofenden la moral y las buenas costumbres. Por su fin social vigila la tranquilidad ciudadana, el respeto mutuo y la paz colectiva. Políticamente mantiene el equilibrio de las instituciones y jurídicamente la seguridad de la justicia.

En el ámbito procesal, que es el que ahora nos ocupa, puede aseverarse que la teoría del orden público está vinculada de modo directo con los principios que rigen el proceso civil, establecidos expresa o implícitamente, a saber: la forma escrita de los actos, la contradicción o bilateralidad de la audiencia, el ser juzgado por tribunal competente constituido; el poder inquisitivo de las partes, salvo que la Ley autorice al juez para proceder de oficio; la igualdad de las partes en el proceso; la debida citación del demandado para el acto de contestación de la demanda; la garantía de su audiencia y de que va a ser oído el día de dicha contestación; la irretroactividad legal; la publicidad de los actos; el deber de decir la verdad y actuar de buena fe; los plazos y sus términos de distancia; la improrrogabilidad de los lapsos; la oportunidad probatoria y los medios legales admitidos para la promoción de las pruebas; el derecho a una sentencia justa y legal, pronunciada según el principio de que las partes están a derecho en el proceso; el derecho a la ejecución de la sentencia dentro de los límites del dispositivo; el ejercicio de los recursos ordinarios y extraordinarios y el derecho a la cosa juzgada, principios también aplicables al proceso contencioso-administrativo, con las excepciones que puedan derivar de su especial naturaleza y cuyo desacato puede originar la nulidad de los actos que así lo envuelvan y la subsiguiente reposición para que la actuación se cumpla conforme a la Ley.

Deriva del artículo 233 del Código de Procedimiento Civil que las nulidades no tienen por finalidad satisfacer pruritos formales, sino enmendar los perjuicios efectivos que pudieran surgir de la desviación de los métodos del debate judicial y que *pudieran lesionar verdaderamente la legalidad del proceso y la seguridad jurídica de las partes*. De allí que se incurriría en una excesiva formalidad si se sancionara con nulidad toda desviación del texto legal, *aun aquella que no provoca perjuicio alguno para la parte que alega posteriormente dicha nulidad*. En efecto, *la intervención del*

*Ministerio Público en el proceso civil, es la de una parte procesal, con carácter sui generis, autorizada por la Ley, sin vinculación con la relación sustancial, que se dirige fundamentalmente a vigilar la regularidad del procedimiento e impedir que las partes arreglen por mutuo consentimiento controversias en materia de orden público. Sin embargo, "la participación del Ministerio Público en el proceso civil carece de la energía y eficacia que tiene en el proceso penal. De manera que si ha sido notificado debidamente, su falta de comparecencia en aquellos actos en que la Ley requiere su intervención, no vicia las actuaciones respectivas". (H. Cuenca. Derecho Civil. Tomo I. Página 322).*

"Pese al abultado número de disposiciones, es escasa la influencia que el Ministerio Público ejerce en el proceso civil. Tiene, desde luego, la atribución vaga y genérica que le asigna el texto constitucional de velar por la fiel observación de todo el orden jurídico, por la recta administración de justicia, pero realmente es pobre su intervención... *omissis*". "Generalmente, las atribuciones del Ministerio Público tienen carácter imperativo, pues no le es dado eximirse de intervenir en los procesos relativos al estado y capacidad de las partes en algunos de los cuales la Ley exige su intervención. Es indispensable aclarar que *pese a lo obligatorio de su notificación en dichos juicios, su falta de actividad no acarrea la nulidad o reposición de lo actuado*". (Op. cit. Página 322).

En el ámbito de la *jurisdicción contencioso-administrativa*, el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece los principios que regulan su actuación, ha determinado que "En el auto de admisión el Tribunal ordenará notificar al Fiscal General de la República...".

La Sala Político-Administrativa, en Sentencia del 10 de junio de 1982 (*Gaceta Forense* 116. Vol. I. Página 437) ha sentado que *si bien es obligatoria la notificación del Fiscal General de la República y así lo hace normalmente el Juzgado de Sustanciación al admitir la demanda, ... "ello no significa que el dictamen de dicho alto funcionario sea indispensable para la validez del proceso... ya que no existe dentro de la normativa que rige estos procedimientos (Sección Tercera, Capítulo II, Título I) sanción o consecuencia procesal alguna por la omisión o inexistencia de la opinión en el juicio de que se trate, del representante del Ministerio Público"*. (Subrayado de la Corte).

En este orden de ideas y conforme al principio de que *no hay nulidad sin perjuicio*, concluye esta Corte Primera que *aun en el caso de omisión por el Tribunal de la notificación del Fiscal General de la República, vista la naturaleza de su intervención y el carácter no vinculante de su dictamen, que puede producirse o no, al no representar gravamen alguno para las partes, no podría originar la nulidad de lo actuado y la reposición del proceso conforme a lo dispuesto en los artículos 229 y 233 del Código de Procedimiento Civil*.

J. *Pruebas*a. *Prueba testifical*

CSJ-SPA (309)

21-11-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Alfredo Landa S. vs. República (Ministerio de la Defensa).

**Las reglas sobre evacuación de pruebas establecidas en el Código de Procedimiento Civil y referidas especialmente a la testifical son aplicables en los juicios de anulación de actos administrativos de efectos particulares.**

## I

Como cuestión previa, es necesario determinar si en los juicios —casos de autos— de anulación de actos administrativos de efectos particulares, se aplica a los testigos promovidos por el recurrente las reglas sobre habilidad —en especial lo atinente al “interés”— consagradas en el Código de Procedimiento Civil; y, al respecto, se observa:

Conforme a las normas de dicho Código, hay testigos que pueden adolecer de una incapacidad absoluta o general (artículo 343) y otros que solamente tienen una inhabilidad llamada relativa o particular: lo son para determinados juicios (artículo 344), y entre éstos se halla “el que tenga interés, aunque sea indirecto, en las resultas de un pleito”, con la advertencia de que tal inhabilidad —al igual que las demás que contempla la disposición— impide testificar “en favor de aquellos con quienes les comprenden estas relaciones”.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: “Las reglas del Código de Procedimiento Civil de los medios de prueba, admisión y evacuación de las mismas, regirán en este procedimiento (nulidad de actos de efectos particulares) en cuanto sean aplicables y salvo lo dispuesto en esta Ley”. Y por cuanto nada dispone en punto a habilidad o inhabilidad de testigos, es claro entonces que cabe aplicar dichas reglas generales; además, siendo necesario que en todo juicio de nulidad de actos de efectos particulares quien intente el recurso debe tener “interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate” (artículo 121), es evidente que el recurrente ostenta el carácter de parte (igualmente, el tercero que atiende al emplazamiento); esto es, con las limitaciones y peculiaridades propias de este tipo de acción, quien recurre es una parte interesada, y así es denominada en la propia Ley (artículos 95, 96, 135, 136 y 137) y hasta lo califica de *actor* en el artículo 129 (en otros es denominado *recurrente*); por eso, a los precisos efectos y fines probatorios, en estos asuntos quien solicita la anulación es parte o actor. En consecuencia, las reglas del proceso civil en materia de habilidad de testigos sí son aplicables dentro de la sustanciación de estos juicios contencioso-administrativos de anulación, y así se declara.

## II

Otra cuestión, también previa, suscitada por el apoderado del recurrente consiste en sostener que el testigo sí podría declarar en cumplimiento del deber militar o del genérico de contribuir a la justicia. Al respecto, se observa:



Vigentes las reglas procesales sobre habilidad y capacidad de las personas para servir como testigos y aplicables a los juicios de anulación de actos administrativos de efectos particulares (caso de autos), no es procedente imponer a un testigo, que declara estar comprendido en una causa de inhabilidad, la obligación de rendir declaración, y ni siquiera exigir que explique porqué tendría "interés" en el asunto. En efecto, si bien la declaración del testigo es una función pública y, por ende, constituye un deber (artículo 347 del Código de Procedimiento Civil), es así para la persona del testigo hábil; y por eso dicha disposición precisa que es la persona hábil para ser testigo la que "debe dar declaración", y agrega otros que, sin ser inhábiles, pueden excusarse. Cuando la norma estaba en el Código Civil (pasó al de Procedimiento en la reforma de 1916) Dominici advertía que "La persona que tiene impedimento para testificar, deberá manifestar el motivo que lo inhabilite en el acto de ser interrogado y el juez resolverá con vista de la razón alegada, si debe ser o no examinado. Inútil es decir —agrega— que el Tribunal no puede obligar a declarar al que por las leyes está impedido y, por tanto, excusado de testificar" (Tomo III, pág. 206).

En consecuencia con las inhabilidades, el artículo 350 *ejusdem* indica que, antes de contestar, el testigo declarará "si tiene impedimento para declarar, a cuyo efecto se le leerán los correspondientes artículos de esta Sección"; y, si como ocurrió en el caso, después que el testigo dijo no tener impedimento, manifestó que tenía interés en las resultas del litigio (esto es, hallarse en uno de los motivos de inhabilidad), el sustanciador obró ajustado a los artículos 347 y 350 del Código de Procedimiento Civil cuando lo eximió de declarar, porque, como explica Dominici, no puede ser compelido a declarar quien ha manifestado estar incurso en causal de inhabilidad, y el Tribunal actúa racionalmente cuando se abstiene de interrogarlo, pues hacerlo era inútil ya que se trataba de un testigo inhábil por propia manifestación.

### III

Pretendió el apoderado del recurrente que debía inquirirse del testigo que explicara su interés, y al respecto la Sala considera que ello no es procedente, pues basta con interés aun indirecto por manera que su manifestación de tenerlo es aceptable y no puede dar lugar a una controversia; aun en el caso de aquellos que, invocando el secreto (ordinal 2º del artículo 347), se excusan de declarar, asienta Borjas que el Tribunal no puede considerarla infundada o evasiva, puesto que se basa en una razón legal (Tomo III, pág. 374).

En cuanto a la "comunidad" de la prueba, a lo sumo haría no tachable al testigo, pero si él —al ser inquirido por el juez— manifiesta estar interesado en el resultado del litigio (la nulidad o no del acto), basta para no recibir su testimonio, por tratarse, sin más, de un testigo inhábil según su manifestación.

Finalmente, el deber de declarar y, por ende, de colaborar con la justicia que tiene todo ciudadano llamado en calidad de testigo, cede ante la circunstancia de ser inhábil, y en materia de juicio contencioso-administrativo de anulación no hay regla expresa que contrarie o descarte la aplicación de las disposiciones procesales en materia de pruebas, pues, al contrario, se mandan observar "en cuanto sean aplicables" y no hay motivo para estimar que no rigen esas disposiciones, porque, precisamente, cuando alguien intenta la anulación es porque tiene interés personal, directo y legítimo en que se invalide el acto, y por ello para los testigos que presenta en apoyo de su pretensión rigen los preceptos ordinarios sobre habilidad y capacidad.

En síntesis, estima la Corte que:

1. Las reglas sobre evacuación de pruebas establecidas en el Código de Procedimiento Civil y referidas específicamente a la testifical son aplicables en los juicios de anulación de actos administrativos de efectos particulares.

2. Si el testigo, preguntado por el Tribunal, manifiesta tener interés en las resultas del litigio que se ventila, es un testigo inhábil y, como tal, ha de ser relevado de rendir declaración.

3. Dentro del ámbito probatorio, quien ejerce una acción, como la de autos, es parte y, como tal, interesado en la anulación del acto que impugna. En consecuencia, el testigo que hubiere promovido y manifieste tener interés en las resultas, es inhábil y no debe declarar.

4. Como para intentar las nulidades se exige interés directo, esto no es aplicable al testigo porque, conforme al artículo 344 del Código de Procedimiento Civil, aun el indirecto lo inhabilita para prestar testimonio válido, por lo cual es inútil recibir su declaración luego de tan enfática declaración.

5. Habiéndose solicitado la nulidad de un acto, la manifestación del testigo de tener interés en las resultas del litigio es suficiente, sin más explicación, para no tomarle declaración, puesto que fue promovido por quien está interesado —directamente— en lograrla.

6. El principio de la comunidad de la prueba no deroga la posible inhabilidad de un testigo por manifestarse interesado en las resultas del pleito, pues para el caso de autos trátase de un testigo promovido por el recurrente y, por tanto, traído en apoyo de su recurso, por lo cual su inhabilidad, expuesta por el testigo antes de ser interrogado, impide que rinda la declaración solicitada por la parte recurrente.

Por lo cual, la providencia apelada está ajustada a derecho, y en su virtud la apelación no puede prosperar. Así se declara.

b. *Posiciones juradas*

**CPCA**

**22-7-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: AsoNaranjos vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**Las autoridades y representantes legales de la República no están obligados a absolver posiciones juradas, pero sí lo están de dar contestación por escrito a las preguntas que le formulen la contraparte o el juez sobre los hechos de que tengan conocimiento personal y directo.**

Hecha la relación anterior esta Corte pasa a decidir la presente apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y con fundamento en las siguientes consideraciones:

Las posiciones juradas como posibilidad procesal constituyen la forma que establece el legislador para realizar la prueba de confesión provocada, mediante la cual una de las partes en el proceso dice la verdad sobre un hecho susceptible de producir consecuencias jurídicas a su cargo. Ahora bien, nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, previa a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estableció como un principio procesal que regía esta jurisdicción, que las autoridades y los representantes legales de la República no estaban obligadas a absolver posiciones juradas, pero es el caso que una vez dictada la citada Ley Orgánica, en su artículo 89 se dispuso lo siguiente:

“Artículo 89.—Ni las autoridades ni los representantes legales de la República estarán obligados a absolver posiciones ni a prestar juramento decisorio, pero

contestarán por escrito las preguntas que, en igual forma, les hicieren el juez o la contraparte sobre hechos de que tengan conocimiento personal y directo".

Del texto anteriormente transcrito se desprende que fue voluntad expresa del legislador, por una parte, eximir a las autoridades y los representantes legales de la República de la obligación de absolver posiciones juradas, como posibilidad procesal que establece una relación inmediata entre la parte absolvente y la parte que formula la posición, así como entre éstas y el juez; medio probatorio que se cumple mediante preguntas que hace el promovente en forma asertiva y quien a su vez confiesa los hechos contenidos en su formulación; y el absolvente, quien es a su vez compelido a dar una respuesta que constituye su confesión. De los deberes procesales del absolvente fueron ciertamente relevados las autoridades y los representantes legales de la República, pero no es menos cierto que en el propio artículo 89 de la Ley en comento, se le estableció a éstos la obligación de dar contestación por escrito a las preguntas que le formulen la contraparte o el juez, sobre los hechos de que tengan conocimiento personal y directo.

Ahora bien, en el caso de autos, la parte recurrente promovió un cuestionario en el Capítulo II de su escrito de pruebas, que llena las exigencias formales de este medio probatorio sustitutivo de las posiciones juradas en las autoridades y representantes legales de la República. En consecuencia de lo anteriormente expuesto, esta Corte debe declarar, como en efecto declara, que fue procedente la admisión del cuestionario como lo hizo el Juzgado le Sustanciación, y así expresamente lo establece.

*c. Prueba documental*

**CPCA**

**7-11-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Gisela P. de Meza vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**Dado el valor presuntivo de los documentos administrativos, que no pueden ser asimilados a los documentos públicos, su veracidad puede ser destruida por cualquier clase de pruebas y no sólo por la tacha de falsedad.**

Si bien el vicio anterior es suficiente para declarar con lugar el recurso, y abstenerse esta Corte, por tanto, de examinar las otras ilegalidades denunciadas, sin embargo, en interés de la ley, y por una correcta administración de justicia, la Corte cree conveniente advertir lo siguiente:

La Comisión autora del acto impugnado, se basó para calificar de empleado de dirección o de confianza a la trabajadora reclamante, en que en dos actas levantadas por ante la Inspectoría del Trabajo, aquélla concurrió en representación de la empresa, a responder unos reclamos laborales, y que por cuanto tales actas son documentos públicos, concluyó declarando que la reclamante, por tales documentos, era empleada de dirección y de confianza. Ahora bien, en primer término, la Corte ratifica su jurisprudencia contenida en sentencia de fecha 9-7-84, que las actas de dicha Inspectoría no pueden asimilarse a los documentos públicos, ya que su contenido no es absoluto, porque puede ser desvirtuado por cualquier clase de prueba, ya que se trata de documentos administrativos. En efecto, la Corte reafirma tal criterio y, además, lo complementa en la siguiente forma: Los documentos públicos a los cuales se refiere el Código Civil (artículo 1.357), son un tipo de prueba por escrito, y ésta se

define en el artículo 1.355 *eiusdem*, como: "El instrumento redactado por las partes y contenido de sus convenciones es sólo un medio probatorio; su validez o su nulidad no tiene ninguna influencia sobre la validez del hecho jurídico que está destinado a probar, salvo los casos en que el instrumento se requiera como solemnidad del acto".

Ahora bien, los documentos emanados de los funcionarios administrativos no son redactados por las partes, ni contienen sus convenciones, por lo que mal pueden ser asimilados a aquellos documentos públicos. Por el contrario, los documentos administrativos son declaraciones de los funcionarios que actúan en el área de su competencia, acerca de los hechos que están autorizados hacer constar o verificar, y en ese sentido, carecen de la característica determinante de los documentos públicos, de ser convenciones o acuerdos de las partes. Por otra parte, el valor probatorio de los documentos administrativos les viene dada por la presunción de veracidad que protege los actos administrativos contenidos en ellos, en razón de su carácter ejecutorio y ejecutivo, es decir, de su obligatoriedad inmediata, como lo consagra el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por esta razón, dado su valor presuntivo, es por lo que su veracidad puede ser destruida por cualquier clase de pruebas, y no sólo por la tacha de falsedad. Esta sólo procede cuando la fecha, el formato, el sello del documento o la firma del funcionario de donde emanó, hayan sido falsificados o alterados, pero no para destruir la presunción de veracidad de su contenido.

#### K. Poderes del juez

##### a. Determinación del procedimiento aplicable

**CPCA**

**1-8-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Metaral, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

**Los jueces contencioso-administrativos están facultados para aplicar el procedimiento que juzguen más adecuado, de aquellos previstos en las leyes, cuando no exista uno principal o especial.**

Finalmente, en cuanto al uso por parte del juez *a quo* de la facultad de aplicar al caso concreto el procedimiento que juzgó más adecuado, de acuerdo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Corte observa que, como juez contencioso-administrativo que es, también dicho juez puede utilizar las facultades que en esta materia se prevén en los procedimientos que se sigan ante la Corte Suprema de Justicia, por cuanto las normas contenidas en el Capítulo I y en la Sección Primera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, constituyen los principios generales del procedimiento contencioso-administrativo. Por otra parte, observa la Corte, que el procedimiento en cuestión aplicado por el juez *a quo*, resulta ser una adaptación del procedimiento del amparo tributario previsto en el artículo 210 del Código Orgánico Tributario, de modo que la aplicación que el citado Tribunal hizo del referido artículo 102 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, está conforme con la intención del legislador como facultad de los jueces contencioso-administrativos, la de aplicar el procedimiento que juzguen más adecuado, de aquellos previstos en las leyes, cuando no exista uno principal o especial, y así se declara.

b. *Apreciación de vicios de orden público*

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

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

**La apreciación acerca de la procedencia de la denuncia de infracciones de disposiciones de orden público, queda al libre arbitrio del Juez.**

El planteamiento formulado por los representantes de la Municipalidad requiere que esta Corte precise en el ámbito que le es propio la procedencia de la denuncia de infracciones de disposiciones de "orden público" por las partes en la oportunidad última de su intervención en el debate procesal. En efecto, en materia del recurso de casación, el artículo 435 autoriza al recurrente para denunciar en el escrito de réplica infracciones de leyes de orden público, pero aparte de que tales disposiciones deben ser de orden público eminente, es necesario señalar que el dispositivo no puede configurar una válvula de escape otorgada al formalizante para que, so pretexto de que se trata de disposiciones de orden público provoque o inicie discusiones nuevas ampliando o modificando los alegatos de la formalización o aprovechando la ocasión para traer lo que se le olvidó en dicho escrito o acaso más atrás en las instancias. "Si ello fuera permitido, el celo demostrado por el legislador en pro de las disposiciones de orden público al permitir su denuncia en el último escrito que puede presentar el recurrente, devendría en una chocante corruptela que atentaría contra los fines saludables que el mismo legislador se propuso al consagrar la aludida facultad. Se trata de una excepción y, por tanto, de interpretación restrictiva, lo que indica que el recurrente no podrá hacer uso de la facultad que otorga la citada disposición legal para todos los casos que le vengan en gana, sino en los muy contados de orden público eminente". (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 14 de agosto de 1963). Tales principios deben admitirse igualmente con sus particularidades en el ámbito que nos ocupa, de allí que pueda sostener válidamente que la *apreciación, salvo casos expresos, acerca que existe o no una infracción de orden público, queda al libre arbitrio del Juez, quien puede, acorde con la naturaleza del caso, rechazar el alegato sin entrar a conocer del planteamiento que formula el interesado, evitando así la innovación de los alegatos que éste debió formular en su debida oportunidad procesal* y a la cual se debe limitar su acción o excepción.

L. *Sentencia*

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Luisa A. de Hoenick vs. República.

**Las excepciones al principio de que después de dictada una sentencia no podrá revocarla ni reformarla el tribunal que la dictó están sometidas a un plazo perentorio e improrrogable tanto para el juez como para las partes.**

La sentencia contenida en el expediente donde se producen estas actuaciones, fue dictada por esta Corte en fecha 25 de julio de 1985. La primera diligencia de la solicitante se produce el 7 de agosto de 1985, es decir, que para este último momento la sentencia había adquirido firmeza, contra ella no se había anunciado recurso, ni solicitado reforma o ampliación. Como se ha anotado, en ninguna oportunidad anterior a esa diligencia se había requerido el pago de los intereses, lo cual constituye un pedimento nuevo que la República no podía contradecir ni el sentenciador pronunciarse sobre el mismo. Por esta razón, lejos de constituir una reforma del petitorio hecho en la comparecencia o posteriormente a ella, tal solicitud pudiera calificarse como de ampliación o reforma de la sentencia, más precisamente de la primera naturaleza, de ampliación. Ahora bien, de conformidad a lo establecido en el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, después de dictada una sentencia no podrá revocarla ni reformarla el Tribunal que la haya dictado, y habiéndose decidido la expropiación por esta Corte en sentencia del 25 de julio de 1985, la misma agotó su competencia para reformarla. Sin embargo, la misma norma procesal establece excepciones a este principio, al consagrar que a solicitud de parte, el mismo Tribunal que dicte la sentencia, puede dictar ampliaciones, pero esa excepción está sometida a un plazo, perentorio e improrrogable tanto para el juez como para las partes, plazo que se agota en el día de la publicación de la sentencia o en el siguiente. Y siendo evidente y además constatado por el Libro Diario que dicho término transcurrió en exceso entre el 25 de julio y el 7 de agosto de 1985, se niega por extemporánea, la solicitud formulada por Luisa Antonia Angulo de Hoenick, y así se declara.

**CPCA**

**7-10-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Virgilio Pérez Gainza vs. IVSS.

**No es expresa, positiva y precisa una decisión judicial cuando se deje pendiente una circunstancia cualquiera, aun cuando ésta deba ocurrir necesariamente.**

La Corte observa acorde con los términos del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, que en la sentencia debe constar sin vaguedades, incertidumbres o condiciones la condena o absolución en todo o en parte, de allí que no es expresa, positiva y precisa una decisión judicial cuando se deje pendiente, como en el caso de autos, una circunstancia cualquiera, aun cuando ésta deba ocurrir necesariamente.

El objetivo primordial de la decisión jurisdiccional es poner fin al pleito y su efecto ha de ser inmediato, actual, y ni lo uno ni lo otro se conseguiría si la misma dependiera de condiciones, de hechos futuros o del mero transcurso del tiempo. En igual sentido corresponde al juzgador atenerse en su decisión a las pretensiones contradictorias de las partes, sin que le quepa sustituirse en ellas para plantear de manera diferente el problema jurídico en litigio. Ello equivale no a decidir, sino a crear controversias y a infringir por consiguiente la Ley, al extenderse más allá de los límites prefijados por la acción y la excepción.

En el caso que se examina resulta obvio que el sentenciador de primera instancia se salió de esos límites al resolver no conforme al recurso interpuesto, sino declarando cosa distinta a la solicitada por las partes, al sustituir el acto administrativo de destitución por el de suspensión sin goce de sueldo con las limitaciones que indicó en el dispositivo del fallo, y omitir pronunciarse sobre la totalidad de la pretensión del

funcionario, procede, en consecuencia, la anulación del fallo impugnado por violación de las normas contenidas en los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil.

En tal virtud y conforme a lo dispuesto por el último aparte del artículo 230 del Código Civil, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, repone el presente juicio al estado de que se dicte nueva sentencia por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

**CPCA**

**24-10-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

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

La Corte observa: Es reiterada la doctrina de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil) en el sentido de que el juzgador está en la obligación impretermitible de analizar todas las pruebas del proceso y pronunciarse sobre el mérito de ellas, a objeto de que la verdad procesal establecida en la sentencia sea el resultado del examen integral de todo el elemento probatorio de los autos. De allí que pueda establecerse que *el vicio de "silencio de prueba" se configura, flagrantemente, cuando el juzgador omite en forma absoluta toda consideración sobre el elemento probatorio existente en autos, a tal punto que la omisión llega hasta ignorarlo totalmente, vale decir, cuando ni siquiera señala la prueba, de igual modo se incurre en dicho vicio cuando no obstante que la prueba es señalada y se deja constancia de que está en el expediente no la analiza y valora en el mérito que le corresponda.* El análisis de la prueba se impone por más que ésta pudiera resultar "inocua, ilegal o impertinente" y es obvio que a esa conclusión sólo puede llegarse como resultado de su examen.

En atención a estos principios, es indudable que *los jueces no deben omitir la consideración y apreciación de alguna de las pruebas aportadas por las partes, pero no conduce ello a afirmar que deben realizar una labor de estudio pormenorizado de cada una de las partes de cada prueba, sino que lo que están obligados a cumplir es una "labor de selección y de crítica para depurar el proceso de elementos probatorios ineptos y reducirlo a los que tiendan fundamentalmente a calificar la litis y decidirse por el mejor alegato fundado y probado".* (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. *Gaceta Forense* del 22 de . . . . . de 1958. Página 145).

En el caso en examen se aprecia del texto de la decisión recurrida que la misma sí hizo mención expresa y detallada de las pruebas indicadas por los apoderados de la Municipalidad como se constata de la lectura de los folios 601 al 610 del expediente y que, luego, apreció y valoró debidamente para decidir como lo hizo, como se desprende de su contenido (folio 658).

En cuanto al planteamiento que formularon acerca de que la inspección ocular practicada no era idónea para comprobar el estado del terreno y la construcción de la obra, se desprende de la apreciación que hizo el *a quo* que éste juzgó pertinente la prueba promovida para la demostración de tales hechos, pues de la naturaleza de la inspección ocular la constatación de hechos materiales (estado del terreno y terminación del edificio) que sólo caen bajo la acción del órgano o sentido a que se contraen; de allí que el juez deba trasladarse (artículo 338 del Código de Procedimiento Civil) al lugar donde se encuentra la cosa litigiosa para imponerse de aquella circunstancia que no podrá acreditarse de tal manera. La Corte se abstiene de hacer otra consideración sobre los alegatos de silencio de prueba de los recurrentes representan-

tes de la Municipalidad porque la misma sería incongruente y carecería de fundamento si se atiende a la formalización de su recurso de apelación dirigida a poner en evidencia vicios formales del fallo, pero no así los que pudieran referirse al fondo del asunto.

En tal virtud y conforme a los principios antes expuestos, carece de fundamento la impugnación de los apoderados de la municipalidad acerca del silencio de parcial de pruebas que imputa a la recurrida; vicio que también señala por considerar que se omitió el examen del expediente administrativo. En este aspecto, la Corte observa que tal y como lo exige la normativa vigente, el expediente administrativo en el cual constan los actos que dieron lugar a la pretensión esgrimida por la empresa recurrente fue incorporado a los autos el 21 de junio de 1984. La presentación del expediente en el proceso administrativo constituye una incorporación en bloque de todo lo actuado en sede administrativa; en efecto, cuantas alegaciones hubieran sido hechas en el procedimiento administrativo, quedan incorporadas al proceso, por actividad de la Administración, impuesta por la Ley. *El órgano jurisdiccional puede, por tanto, utilizar todos aquellos datos que figuran en el expediente administrativo aun cuando en sus alegatos formales las partes no recojan algunas de ellas.* La existencia del expediente administrativo justifica, dada la función revisora de esta jurisdicción, que *éste pueda examinar no sólo los actos objeto de impugnación, sino también, sin limitación, todas las actuaciones administrativas que llevaron a dictarlos.*

Resulta evidente de la lectura del fallo recurrido que éste basó su decisión no sólo en las pruebas aportadas en el proceso por las partes, sino en la extensa documentación que en el mismo cursa, cuyo análisis se refleja en el conocimiento que el sentenciador demuestra tener en el planteamiento del problema sometido a su consideración y en la decisión que sobre el mismo dicta. *No pueden pretender los impugnantes de su validez que la sentencia determine paso a paso e identifique cada una de las actuaciones que cursan en el expediente administrativo, pues tal rigorismo excede la obligación impuesta a los jueces para la apreciación y valoración de los elementos probatorios que cursan en autos, como se ha establecido antes, de allí que resulte infundada también la denuncia que los apoderados del Concejo Municipal del Distrito Sucre imputan a la sentencia por "guardar absoluto silencio sobre las actas que integran el expediente administrativo".*

**CPCA**

**26-9-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Rebeca Gil de Silva vs. República (Ministerio de la Secretaría de la Presidencia).

**La Corte analiza las diversas posibilidades que configuran la inmotivación en la sentencia.**

Para decidir, la Corte observa:

Como se ve, toda la exégesis que este recurso contiene de las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y de su Reglamento General conforme a las cuales sostiene la sustituta del Procurador General de la República, que la demanda no debió prosperar, las concreta en la denuncia de infracción de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil por vicios previstos en estas disposiciones y por falta de algunos de los requisitos que ellas prevén, especialmente el de motivación exigido por el artículo 162 *eiusdem*.



Ahora bien, es pacífica la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que la inmotivación, como defecto previsto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, supone la falta absoluta de fundamentación en la sentencia, o bien, cierto tipo de defectos equivalentes en definitiva a esa falta absoluta de fundamentación. En sentencia del 24 de abril de 1979, la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil sistematizó y ordenó el criterio antes expuesto considerando las diversas posibilidades de configuración del defecto de motivación de una manera que ratifica esa doctrina; concretamente contempló cuatro posibilidades, a saber: 1) Que la sentencia no contenga materialmente ningún fundamento; 2) Que las razones expresadas por el sentenciador no tengan relación alguna con la pretensión deducida o con las defensas opuestas; 3) Que los motivos se destruyan los unos a los otros por consideraciones graves inconciliables; y 4) Que los motivos sean tan vagos o inocuos que impidan el conocimiento, por parte del intérprete, del criterio seguido por el juzgador para llegar al dispositivo que en definitiva acogió. Este fallo, como antes se advierte, sistematiza una doctrina que data de sentencia de la misma Sala del 21 de diciembre de 1950, conforme a la cual, salvo esos casos excepcionalísimos en que los defectos de la motivación son equivalentes a su falta total, los errores en la fundamentación que no son propiamente crasos, o sea, que en alguna medida incluyen un análisis conceptual que permite encontrar en ellos siquiera una tesis discutible, no constituyen el defecto procedimental de falta de motivación sino que sólo pueden conducir a una búsqueda del defecto en la decisión sobre el fondo del asunto.

Ahora bien, como puede verse en los pasajes transcritos de la apelación, es absolutamente incierto que en el pronunciamiento que se examina se encuentra un distanciamiento tan absoluto entre los razonamientos en que se apoya, las acciones o defensas que resuelve y el dispositivo que en definitiva contiene, y se está lejos de la situación en la que pudiera asimilarse el presunto defecto de los razonamientos jurídicos que contiene, a esa falta total de fundamentación que sería necesaria para encontrar procedente la denuncia de infracción de los artículos 162 y 12 del Código de Procedimiento Civil. La verdad es que la redacción del recurso que se analiza, especialmente en sus páginas 2 y 3, deja ver que el recurrente confunde el deber de congruencia que establecen los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de juzgar "conforme a lo alegado y probado en autos" y de atenerse a las acciones intentadas y a las defensas opuestas, con el deber del juzgador, en cuanto se pronuncia sobre el mérito, es decir, en relación con el fondo, de juzgar correctamente conforme a la ley sustantiva. Siendo la situación que, como antes se expresa, este recurso se ha limitado a la cuestión procedimental de si el fallo de primera instancia analizado adolece o no de defectos previstos en los artículos 162 y 12 del Código de Procedimiento Civil que ameriten su anulación, estos solos razonamientos bastan para desechar totalmente la apelación; y así se declara.

M. *Apelación: desistimiento*

**CPCA**

**28-11-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: D. Parada T. vs. República (Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas).

**Sin el consentimiento de ambas partes no es válido el desistimiento.**

Al respecto la Corte observa que, de conformidad con lo establecido en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, si el apelante no presenta

en el lapso previsto en ese artículo, el escrito en que precisa las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de la otra parte. En consecuencia, habida cuenta de la forma en que ha procedido el apelante, la situación es tal que, para el vencimiento del lapso para fundamentar su apelación, éste no expuso los fundamentos de su recurso que debiera esta Corte examinar, lo cual determina la preclusión de ese derecho y la consiguiente firmeza del fallo recurrido.

Por otra parte, el desistimiento del procedimiento expresado por el apelante, sin acreditar la anuencia de su contraparte, priva de todo efecto esa actuación. La notificación del Procurador General de la República que simultáneamente solicita, constituye un trámite no previsto en la ley; ésta, en efecto, simplemente señala que sin el consentimiento de ambas partes no es válido el desistimiento del procedimiento, de allí que deba entenderse que ese consentimiento mutuo debe acreditarse como extemporáneamente surgido para el momento en que se hace constar. En todo caso, es un hecho que aún para el supuesto de que el Procurador hubiese sido notificado, según lo solicitado, ya para ese momento se había producido la preclusión indicada que determinó la firmeza del fallo de Primera Instancia, de manera que el supuesto consentimiento del Procurador habría constituido más bien una renuncia por su parte a los efectos que la sentencia contiene a su favor.

Por las razones expuestas esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, con fundamento en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y habida cuenta de la falta de formalización de la apelación interpuesta por la ciudadana Desdémona H. Parada Torres contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 26 de febrero de 1982, estima que se ha producido el desistimiento de la apelación, lo que otorga al fallo de Primera Instancia el carácter de cosa juzgada, y así se declara.

CPCA

11-7-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Francois Beun S. vs. Comisión Metropolitana de Urbanismo.

Observa esta Corte Primera que resulta sumamente imposible extraer de la confusa exposición que hace el recurrente, cuáles son los motivos que esgrime para impugnar la validez del fallo de primera instancia.

En la materia, este Tribunal ha reiterado que una mala formalización o una formalización confusa e ininteligible produce el mismo efecto que el previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la no formalización, esto es, la declaratoria de desistimiento.

En tal virtud, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara *desistido* el recurso intentado por el apoderado del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda contra la sentencia del Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, la cual confirma en esta oportunidad, dado que no existen razones de orden público que obliguen a revisarla de oficio.

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Elbano Miralles vs. República (Ministerio de Hacienda).

Según el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dentro del lapso de diez audiencias fijado para dar inicio a la relación, el apelante debe fundamentar o sustentar su apelación, de modo que si no se cumple con tal requisito, se considera tácitamente desistido el recurso. En este supuesto, al Tribunal de Alzada no le cabe otra cosa que declarar desistida la apelación, como se desprende del propio texto del citado artículo. De modo que, por la actuación posterior de las partes o del mismo Tribunal, a pesar de haber transcurrido el lapso de formalización sin que el apelante lo hubiera hecho, no se convalida o subsana tal omisión, o deja de tener efecto el desistimiento de la apelación. Por tanto, si con posterioridad el Tribunal advierte esta situación, debe declararlo previamente a cualquier otra decisión, y así lo declara.

En el caso presente antes del desistimiento expreso, había ocurrido el desistimiento tácito, por la falta de formalización, por lo que no puede la Corte declarar válido el desistimiento hecho el 18 de septiembre de 1985, sino el desistimiento de la apelación operado con anterioridad, por el transcurso del lapso de formalización sin que se hubiere presentado el escrito correspondiente, de acuerdo a lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En razón de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara *desistida* la apelación intentada por la sustituta del Procurador General de la República en contra de la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 27 de abril de 1984, por lo que esta sentencia queda firme, por no encontrarse vicios de orden público en el procedimiento, de acuerdo a lo previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 87 *eiusdem*, y así se declara.

#### N. *Recurso de hecho*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Federación Venezolana de Maestros.

**La Corte señala el órgano competente para conocer de los recursos de hecho.**

El recurso de hecho constituye una defensa en contra de la negativa del Tribunal de la causa a oír un recurso, o de la abstención a proveer sobre el mismo. Pero a pesar que le califique como "de hecho" no por ello deja de ser una vía judicial para impugnar una decisión de la misma naturaleza. Por tanto, como medio judicial también está sujeto a los presupuestos procesales de validez de toda defensa de este tipo, y dentro de ellos el atinente a la competencia. En este sentido, cabe señalar que el órgano competente para conocer de tales recursos es aquel a quien le esté atribuido en alzada el conocer de determinados asuntos. Así, por ejemplo, en lo que a esta Corte se refiere, el ordinal 2º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia determina textualmente lo siguiente:

“La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo será competente para conocer:

1º) *(omissis)*.

2º) De los recursos de hecho intentados contra las decisiones relativas a la admisibilidad de la apelación en las causas cuyo conocimiento le corresponda en segunda instancia”.

Ahora bien, en segunda instancia a esta Corte, en cuanto se refiere a los recursos o acciones de nulidad, de acuerdo a lo señalado en el ordinal 4º del mencionado artículo 185 *eiusdem*, sólo le corresponde conocer de “las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley (Juzgados Superiores Civiles, Mercantiles y Contencioso-Administrativo), o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos”. Es decir, dictadas por tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa de primera instancia.

En el presente caso, la decisión en contra de la cual se pretende ocurrir de hecho, fue dictada por un Tribunal de Primera Instancia del Trabajo, que pertenece a la justicia laboral y no a la contencioso-administrativa. En efecto, tal tribunal se encuentra previsto en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo y, conforme lo prescribe su artículo 1º, conoce de asuntos contenciosos derivados de la aplicación de la legislación del trabajo y de las estipulaciones de los contratos del trabajo. Como lo reconocen los propios recurrentes, la acción por ellos intentada de nulidad, tiene como fundamentos la violación de expresas disposiciones de la Ley del Trabajo. Por tanto, el conocimiento de esta acción no le está atribuido a esta Corte como Tribunal de Alzada, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino a los Juzgados Superiores de la Jurisdicción Laboral, de acuerdo a lo pautado en el numeral 2) del artículo 23 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, que atribuye a estos juzgados lo siguiente:

“Conocer de los recursos de hecho contra los fallos de los Tribunales del Trabajo de Primera Instancia, cuando éstos no oigan o no den curso a las apelaciones dentro de los términos legales, y de las solicitudes sobre omisión, retardo o denegación de justicia de aquellos tribunales”.

En razón de lo expuesto, no puede esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocer del presente recurso, correspondiéndole por el contrario declinar su competencia en un Tribunal Superior del Trabajo de esta circunscripción, y así se declara.

Ñ. *El debate en segunda instancia*

CPCA

22-7-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso. Atrium vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda

**El objeto del debate en el procedimiento en segunda instancia queda reducido a los términos de la fundamentación de la apelación.**

Ciertamente que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia modificó el régimen de la apelación contenida en el Código de Procedimiento Civil, en el sentido que al obligar al apelante a fundamentar la apelación, limitó también el objeto del debate en lo que a la Alzada se refiere. En efecto, si bien no es posible asimilar el anterior requisito a la formalización de un recurso de casación, y la Alzada Contencioso-Administrativa a una Casación, por cuanto esta Corte, como segunda instancia, también puede pronunciarse sobre la procedencia o no de la demanda, si se lo permite el escrito de sustentación de la apelación, sin embargo, sus poderes como Tribunal revisor de la sentencia del Tribunal de la causa quedan definidos por lo que los apelantes señalan como objeto de examen por la Alzada. En este sentido, la decisión de esta Corte al conocer de una apelación queda limitada a resolver las razones de hecho y de derecho que, como apoyo a su recurso, indique el apelante. Por otro lado, tales razones constituyen propiamente el debate en la segunda instancia, y a ellos deben referirse las pruebas, que conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se pueden promover en segunda instancia en los juicios contencioso-administrativos, para que resulten pertinentes. De modo que el efecto pleno del efecto devolutivo de las apelaciones oídas libremente, y la plenitud de la jurisdicción del Juez de Alzada, que constituye la regla general en los juicios ordinarios, está derogada por el artículo 1662 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuya principal consecuencia es la de limitar el debate probatorio a los términos del escrito de fundamentación de la apelación, y así se declara.

*O. Perención*

**CPCA**

**31-10-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: CORAVEN vs. República (Inquilinato).

Solicita en primer lugar el oponente al recurso que se declare "la perención del recurso" de conformidad con lo establecido en el artículo 426 del Código de Procedimiento Civil, ya que no consta en autos que los apoderados de la recurrente hubiesen consignado el papel sellado necesario para la copia de la sentencia que haya de quedar en el Tribunal que la hubiere dictado y el porte de correo de ida y vuelta del expediente en cumplimiento de lo pautado en el artículo 425 del Código de Procedimiento Civil que expresamente así lo establece. Respecto al anterior alegato, esta Corte observa que el mismo resulta totalmente improcedente, no sólo porque la "perención" no es una figura que pueda tipificarse por la razón hecha valer por el oponente, sino por la circunstancia de no ser la norma alegada aplicable al procedimiento de segunda instancia de los recursos contencioso-administrativos, los cuales se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin que en forma alguna influyan sobre el mismo las reglas, como la hecha valer en el caso presente por el oponente, que rigen la tramitación de los recursos de casación.

2. *Recurso Contencioso-Administrativo de plena jurisdicción:*  
*Acciones conexas*

**CPCA**

**8-8-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Ramón Lizardo G. vs. República (Ministerio de Educación).

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer de los juicios en que se ventilen varias acciones conexas siempre que a la Corte esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas.**

Para decidir, la Corte observa:

En la acción propuesta, pago de daños y perjuicios, el demandante estimó la acción en dos millones de bolívares (Bs. 2.000.000), en tanto que la demandada reconviniente propuso la acción de repetición de la cantidad de trescientos mil ciento cincuenta y siete bolívares con noventa céntimos (Bs. 300.157,90), más los intereses producidos hasta la fecha de la cancelación, por pago de lo indebido efectuado al demandante.

Para aclarar inadmisibile la reconvencción, el Juzgado de Sustanciación estimó que las acciones son aparentemente conexas, pero que falta uno de los elementos necesarios para que exista tal conexidad, cual es la cuantía y, por lo tanto, no se extienda a dicha reconvencción la competencia contencioso-administrativa por conexión de esta Corte, en virtud de lo cual surge su carácter de acción ordinaria y, por lo tanto, debe ser propuesta ante la jurisdicción ordinaria civil, como una acción principal.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para conocer de la acción por cobro de daños y perjuicios contra la República, por un monto de dos millones de bolívares (Bs. 2.000.000) corresponde a esta Corte; mientras que la competencia para conocer de una demanda por repetición de pago de lo indebido, intentada por la República contra un particular, corresponde a la jurisdicción ordinaria, de conformidad con lo establecido en el ordinal 2º del artículo 183 *ejusdem*. Pero, de conformidad con lo previsto en el ordinal 17º del artículo 42, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Político-Administrativa y, por extensión, esta Corte, conoce de los juicios en que se ventilen varias acciones conexas, siempre que a la Corte esté atribuido el conocimiento de algunas de ellas.

De lo antes señalado se evidencia que el conocimiento de una de esas dos acciones está atribuido a la jurisdicción contencioso-administrativa, cumplido dicho supuesto, resta por examinar si entre esa acción y la otra, existe conexidad.

En toda causa pueden distinguirse tres elementos: *personae*, *petitum* y *causa petendi*. Cuando entre dos o más causas existe una relación de identidad absoluta, es decir, cuando tienen en común esos tres elementos, se da entre ellas lo que la doctrina denomina "litispendencia". Si la identidad existe en la *personae* y la *causa petendi*, junto con la identidad parcial del *petitum*, porque una causa más amplia comprenda a otra más pequeña, existe entre ellas lo que se denomina "continencia".

Cuando las diversas causas tienen en común uno o dos de sus elementos, existe la relación de conexión. Son casos de conexión de causas por la comunidad de dos elementos y diversidad de uno solo, los siguientes:

- 1º, cuando hay identidad de sujetos y de objeto, pero diversidad de títulos.
- 2º, cuando hay identidad de sujetos y de título, pero diversidad de objetos.
- 3º, cuando hay identidad de objeto y de título, pero diversidad de sujetos.

Hay conexión de causas por la comunidad de un solo elemento, siempre que este elemento común sea el título, aunque haya diversidad de personas y de objetos. Señala también la doctrina, entre los diversos supuestos de relación entre causas, el de la *conexión específica*, previstos en los artículos 83, 84 y 85 del Código de Procedimiento Civil, en los cuales se produce también el desplazamiento de la competencia de uno o varios jueces en beneficio de otro, como es el caso de la reconvencción, en los cuales la conexidad viene calificada *ex lege* y hace innecesario entrar al análisis de los elementos comunes, indispensables en la *conexión genérica*.

Se observa, además, que las causas de inadmisibilidad de la reconvencción se encuentran establecidas en los artículos 267 del Código de Procedimiento Civil, y son: 1) Cuando versare sobre asuntos y puntos para cuyo conocimiento carezca de jurisdicción por razón de la materia; y 2) Sobre materia cuyo procedimiento sea incompatible con el juicio ordinario.

En cuanto al primer supuesto de inadmisibilidad, como ha sido observado, se trata de un juicio meramente civil, como también lo es la reconvencción propuesta, y de tales juicios conoce esta Corte, como también ha quedado señalado, de conformidad con lo estatuido en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, por cuanto la Corte es competente para conocer de la acción propuesta, que es de naturaleza civil, y siendo la reconvencción también una acción civil, la competencia para conocer de la primera se extiende a la segunda, ello en razón de que tiene jurisdicción para la acción y la materia de reconvencción es la misma (civil), en consecuencia, también tiene competencia para conocer de ésta.

En cuanto al segundo supuesto de inadmisibilidad de la reconvencción previsto en la Ley, se observa, tal como se ha señalado, que tanto la acción como la reconvencción se ventilan en juicio ordinario, de allí que no exista incompatibilidad en los términos consagrados en la Ley.

Por último, cabe observar que la decisión recurrida estimó como fundamento de la misma la inexistencia de un elemento de conexidad, cual es la cuantía y sobre tal afirmación se encuentra que, conforme al artículo 85 del Código de Procedimiento Civil, "cuando en virtud de las solas pretensiones del demandado, como en los casos de oponer compensación o de intentar contrademanda, el Tribunal que haya de decidir sobre una cosa que por su valor corresponde al conocimiento de un Tribunal Superior, será éste el competente para conocer de todo el asunto, aunque el Tribunal ante quien se le haya propuesto lo fuese para conocer de la demanda sola".

Y sobre este aspecto, la Doctrina ha señalado que "la reconvencción por un asunto de menor cuantía es admisible en los de mayor cuantía por no estar prohibida la acumulación". Asimismo se ha establecido que entre dos demandas propuestas, la que compete al juez de mayor categoría debe determinar la competencia y no la otra, pues si ello ocurriese, se prorrogaría al inferior la competencia por la cuantía y ello sería antijurídico.

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, declara con lugar la apelación interpuesta por la Procuraduría General de la República contra la decisión dictada por el Juzgado de Sustanciación de esta Corte, objeto de este recurso, la cual revoca en todas sus partes, y declara admisible la reconvencción propuesta por la República contra el ciudadano Ramón Lizardo.

3. *El Recurso Contencioso-Administrativo por abstención***CPCA****17-10-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Metaral, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Definido el objeto de la apelación en la forma expuesta, la Corte, para decidir, observa lo siguiente: En el caso presente la pretensión procesal interpuesta tuvo como sustento la negativa de la Administración Municipal a cumplir con el deber de entregar a la recurrente, como contribuyente, el formulario para hacer su declaración a los efectos de la fijación del impuesto de patente de industria y comercio, así como de recibir la declaración que intentó presentar ante dicha Administración. Es decir que el objeto del recurso no es la nulidad de un acto administrativo, sino el de solicitar la protección jurisdiccional ante la omisión de actuar de la Administración. Tal pretensión, en el caso de abstención de los funcionarios municipales, está prevista en el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, como acción procesal resulta legítima su interposición, en razón que no sólo está expresamente prevista en la susodicha Ley, sino también por cuanto la competencia, cuando se trata de la inactividad de la Administración Municipal, corresponde ciertamente ante el Tribunal en el cual se intentó, y así se declara.

Por otro lado, en cuanto a la acción por la abstención o negativa de la Administración, contemplada en el ordinal 1º del artículo 182, ya citado, esta Corte bajo ponencia de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, en sentencia de fecha 6 de diciembre de 1984 (*Revista de Derecho Público* Nº 20, octubre-diciembre 1984, páginas 171 y 172), determinó las condiciones para su procedencia. En efecto, en dicha sentencia se determinó que para que dicha acción pudiera apreciarse favorablemente, es necesario: 1º) Que tal acción ha de ejercerse contra la conducta de una autoridad estatal o municipal o nacional. 2º) Que exista una obligación legal para la autoridad administrativa, que ésta no ha dado cumplimiento. 3º) Que la acción en comentarios tiene carácter residual, en el sentido que la misma no es sustitutiva del silencio-rechazo, sino la vía para obtener una actuación expresa que la Administración ha omitido.

A este respecto la Corte observa que, de acuerdo a los términos del libelo contentivo de la solicitud y del propio escrito de oposición a la misma, presentado por la Municipalidad, no hay duda que la actuación controvertida emana de la Administración Municipal, lo cual se confirma con el Informe que presentó el Jefe de la Oficina de Estadísticas e Informática del Concejo Municipal del Distrito Sucre (folios 4 a 6 del expediente administrativo). Por otro lado, la obligación de entregar tales formularios aparece del artículo 27 de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, ya que mediante su entrega comienza precisamente el procedimiento de determinación del respectivo tributo, y sin ellos la Administración Municipal no puede liquidar lo que corresponda por tal Impuesto. Finalmente, en el caso presente no se había iniciado ningún procedimiento administrativo, por solicitud alguna que hubiera podido considerarse desestimada tácitamente, por la no decisión de la Administración respecto de dicha solicitud. Por el contrario, se trata de una actitud material, o si se quiere, de hecho, como lo es la reticencia de recibir documentos o recaudos que se presentan a la Administración, o la negativa pura y simple, de suministrar recaudos o de recibirlos. Por tanto, puede concluirse que en el caso presente se dan las condiciones anteriores y, en consecuencia, el juez *a quo* sí podía conocer y decidir de la acción por la negativa o abstención de la Administración Municipal de cumplir con las obligaciones legales anteriormente dichas, y así se declara.



4. *Recursos contencioso-administrativos especiales*A. *Contencioso-tributario***CPCA****7-11-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Banco Hipotecario de Aragua vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre

**En materia municipal no es admisible el recurso contencioso-tributario que desarrolla el Código Orgánico Tributario.**

En primer lugar conviene destacar el error cometido por el Administrador Municipal al calificar el recurso administrativo como “de apelación interpuesto por la empresa... en fecha 10-1-85, contra Boletín de Notificación de Industria y Comercio del año 1980”, pese a que en el escrito dirigido al Juez Superior se destaca el error, el auto igualmente lo comete, pues califica —al recurso administrativo ejercido— de apelación contra el Boletín; y, además, en el auto se incurre en otros errores, al indicar que el presente recurso contencioso-tributario obra contra la Resolución N° 083 y que ésta emana del Concejo, cuando en realidad el recurso es contra el silencio del Concejo en resolver el recurso de reingreso regulado en los artículos 160 y siguientes del Código Orgánico Tributario, todo lo cual consta de las actuaciones del expediente administrativo enviado por el Concejo y agregadas a estos autos.

Por tanto, para decidir previamente hay que dejar en claro la verdadera situación planteada: que en sede administrativa, lo que se ejerció fue la reclamación prevista en el Capítulo X del Título IV del Código Orgánico Tributario (artículo 166 y siguientes) y no una apelación; que, ante el Tribunal Superior, lo ejercido fue el recurso contencioso-tributario previsto en ese mismo Código.

Hecha la anterior aclaración, se observa:

En sentencia dictada el 24 de enero de 1985 (recurso de la empresa Wyandotte de Venezuela, C. A.) esta Sala, después de transcribir el contenido del artículo 1° del Código Orgánico Tributario, se pronunció así:

“Del texto transcrito se desprende que el Código en cuyo Capítulo I del Título V se desarrolla el denominado Recurso Contencioso-Tributario, se aplica y rige para los tributos nacionales con excepción de los aduaneros; y, por lo que respecta a los de los Estados y Municipios, sus normas rigen, “con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables”. Por eso, en los Comentarios a ese Código —recogidos en publicación de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (Caracas, 1983)— el Dr. José Andrés Octavio —al analizar las disposiciones generales— se expresa así: «En cuanto a los Estados y Municipios, el Código sólo se aplica con carácter supletorio. Debo decir, especialmente en el caso de los Municipios, cuya tributación es muy importante... que esta materia fue objeto de muchas discusiones... hubo un cierto escrúpulo, que no llegó a convertirse en un criterio definitivo, pero que fue suficiente para no darle plena aplicación al Código en la materia municipal, entendido de que podría ser violatoria de la autonomía constitucional (*sic*), soy absolutamente partidario de que se extienda la aplicación del Código a la materia municipal... es una ley básica procesal, que no crea tributos, de manera que esa extensión puede hacerse perfectamente, y espero que se haga lo más pronto posible, mediante la correspondiente reforma legal... (página 25)». Y, por su parte, el Dr. Marcos Ramírez Murzi, al explicar —en la misma publicación (pág. 150)— el tema del contencioso-tributario, nos dice: «...lo lamentable sí es (y los propios redac-

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

La Sala considera que el criterio sentado en el fallo copiado es aplicable al caso de autos, no obstante que en sede administrativa lo que se interpuso fue la reclamación especial que contempla el Capítulo X del Título IV (artículos 166 y siguientes) del Código Orgánico Tributario y que, contra la negativa o el silencio, se prevé (artículo 171) el recurso contencioso tributario. En efecto, sin entrar a determinar la posibilidad de que, en materia municipal, el procedimiento administrativo especial previsto en el Código fuese admisible para pedir el reintegro de lo que, según el reclamante, habría pagado indebidamente, la Sala reitera —en esta oportunidad— que en cuanto a tributos municipales no es admisible el recurso contencioso-tributario, sino que, en todo caso, debe acudirse al contencioso ordinario, porque siendo el Código supletorio, sus reglas en materia de lo contencioso son aplicables sólo en cuanto no existan otras vías procesales o jurisdiccionales a la que acudir, y por eso no hay el contencioso-tributario en lo municipal porque puede acudirse a la vía del contencioso genérico. El Código es instrumento principal en lo tributario de la competencia nacional (salvo lo aduanero), pero en lo municipal es supletorio y rige, pues, en ausencia de otros mecanismos o reglas para reclamar ante los órganos jurisdiccionales; de ahí que el contencioso-tributario es un recurso especial con respecto al general denominado contencioso-administrativo, y por ser el Código supletorio para lo municipal, entonces no hay dicho especial recurso, porque no puede sustituir o reemplazar al recurso ordinario para impugnar los actos de la administración pública municipal (o estatal).

En fin, la Sala, una vez más, ratifica su criterio de no ser admisible en lo municipal el recurso contencioso-tributario que desarrolla el Código Orgánico Tributario, y así lo declara.

**CSJ-SPA (194)****4-7-85**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Eduardo Tamayo Rivero vs. Impuesto sobre la Renta.

**La no asistencia de abogado, en el recurso contencioso-fiscal puede ser subsanada oportunamente.**

La Corte, para decidir, observa:

1. De las actas del proceso aparece que el contribuyente, al ejercer el recurso contencioso-fiscal, no se encontraba asistido de abogado, incurriendo así en violación del artículo 4º de la Ley de Abogados. En estos casos la Corte ha declarado nulo el acto de interposición del recurso contencioso-fiscal en materia de impuesto sobre la renta.

Ahora bien, el criterio jurisprudencial antes referido ha sido posteriormente precisado señalando que "en la doctrina y jurisprudencia se admite que para que un acto procesal pueda ser declarado nulo, no basta que adolezca de un vicio sustancial que le impida alcanzar su finalidad, sino que es necesario, además, que tal nulidad no haya sido o no haya podido ser convalidada o subsanada, según el caso, por medios autorizados o contemplados por la Ley. Con base en ello, es forzoso asentar que, en el caso concreto de autos, nada impide la subsanación oportuna del error cometido inicialmente por la recurrente en el acto del recurso contencioso-fiscal, y no reconocerlo así equivaldría a desconocer el alcance y finalidad de la disposición contenida en el citado artículo 4º de la Ley de Abogados, que prevé la posibilidad de enmendar las faltas de asistencia de abogado cuando faculta al juez para hacer la designación en el caso de que la parte sea remisa. Nada obsta entonces... cuando la recurrente, no siendo parte remisa, procede voluntariamente a llenar ese requisito impuesto por la Ley de Abogados" (ver sentencia de esta misma Sala Político-Administrativa del 17 de marzo de 1983, caso Morella Pacheco de Pietri).

Y del análisis de las actas del expediente aprecia la Sala que en la primera actuación que tuvo lugar ante el Tribunal de la recurrida, como fue la promoción del escrito de pruebas, el contribuyente se hizo asistir de abogado. Las actuaciones posteriores fueron también realizadas con asistencia de abogado, o a través de apoderado judicial constituido al efecto. Así, en cada uno de los actos que se sucedieron a la interposición del recurso contencioso-fiscal, se dio cumplimiento a la indicada norma de la Ley de Abogados. Por tanto, conforme al criterio anteriormente referido, estima la Sala que no procede en este caso la declaratoria de nulidad, ni tampoco la reposición de la causa al estado de que el Tribunal designe un abogado a fin de dar cumplimiento a las prescripciones del artículo 4º de la Ley de Abogados, pues la finalidad perseguida por éste ha sido satisfecha con la designación voluntaria por la recurrente de un profesional del derecho para su presentación y asistencia en las partes más trascendentes del proceso, y así se declara.

**CSJ-SPA (251)****13-8-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Constructora Alforca, C.A. vs. Impuesto sobre la Renta.

**El juez tributario puede de oficio o a solicitud de la Administración General del Impuesto sobre la Renta suspender el**

**juicio cuando en cualquier momento del mismo se comprabase que la garantía dada por el recurrente ha dejado de ser satisfactoria a los intereses del Fisco Nacional.**

Esta Sala, para decidir, formula las siguientes consideraciones:

El Código Orgánico Tributario, en su artículo 221, párrafo segundo, establece que las garantías constituidas conforme a los artículos 133 y 136 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en los recursos interpuestos antes de la fecha de vigencia de ese Código, como es el caso de autos, deben permanecer en vigor hasta la culminación del proceso en la respectiva instancia. Y, por su parte, el mencionado artículo 133 de la citada Ley de Impuesto sobre la Renta señala que el Tribunal, por propia iniciativa o a solicitud de la Administración General del Impuesto sobre la Renta, podrá suspender el juicio, cuando en cualquier momento del mismo se comprabase que la garantía dada por el recurrente ha dejado de ser satisfactoria a los intereses del Fisco Nacional.

En forma tal que, la última disposición mencionada, establece una potestad de suspender el juicio, y esa potestad está atribuida al Juez Tributario, la cual es de carácter discrecional y puede ser ejercida de oficio o a solicitud de la Administración General del Impuesto sobre la Renta.

En el presente caso consta en el expediente que el abogado del Ministerio de Hacienda, mediante diligencia de fecha 18 de octubre de 1984, solicitó del Tribunal se pronunciara sobre la calificación de la garantía presentada por el ciudadano Roberto Biaggioni Venturini, fiador de la empresa Constructora Alforca C.A., por estimar que la misma había dejado de ser satisfactoria a los intereses del Fisco Nacional, por estar insolvente el garante, y solicita se abra una articulación probatoria conforme al artículo 133 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Corre inserto en el folio 110 del expediente, auto de fecha 22 de octubre de 1984, en el cual el Tribunal ordenó abrir una articulación probatoria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente consta en el expediente que el abogado fiscal consignó documentación para demostrar la insolvencia del fiador (folios 114 al 121) y el apoderado de la contribuyente consignó original del certificado de solvencia del impuesto sobre la renta del Sr. Roberto Biaggioni Venturini (folio 122); pero, el Tribunal no decidió la referida incidencia sobre la solicitud que hiciera el representante del Fisco Nacional acerca de la insuficiencia de la garantía y, en la sentencia apelada, analizó el punto referente a la incompetencia del funcionario y declarada la incompetencia del mismo, consideró ocioso conocer sobre la insuficiencia de la garantía y de las cuestiones de fondo.

Esta Corte ha expuesto en diferentes sentencias el siguiente criterio que se ratifi-

Al respecto se observa:

ca íntegramente en esta ocasión:

“Si se observa que la constitución de la garantía es requisito indispensable para la iniciación del juicio, no cabe duda de 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 aplicada 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”.

Por las consideraciones expuestas, esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por la Procuraduría General de la República y se ordena la reposición de la causa al estado en que el Tribunal decida sobre la cuestión atinente a la insuficiencia de la garantía, planteada en su sede por la representación del Fisco Nacional y la consecuente revocatoria de la sentencia de fecha 7 de noviembre de 1984 dictada por el Tribunal Superior Noveno de lo Contencioso-Tributario.

## VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Urbanismo. Integración de parcelas

CPCA

11-7-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Corporación Par, C.A. vs. Municipalidad del Distrito Sucre.

**La integración de parcelas por la autoridad urbanística no sólo es procedente cuando las parcelas no están construidas, sino que incluso cuando estando construidas implica una modificación o sustitución de las edificaciones anteriores, siempre que se adecue la edificación resultante a los usos admitidos en las ordenanzas.**

Dispone el artículo 36 de la Ordenanza de referencia lo siguiente: "La Dirección General de Desarrollo Urbano, podrá autorizar la integración, reparcelamiento o cambio de linderos de las parcelas integrantes de las urbanizaciones del Distrito Sucre, siempre que dichas modificaciones estén totalmente de acuerdo a la reglamentación establecida para dichas parcelas, especialmente en lo relativo al uso y densidad de las mismas. Al efecto, se considerará como: a) Integración de parcelas: la unión física de dos o más parcelas, a fin de obtener una parcela resultante de mayor área, que permita mejores volúmenes en la edificación a construirse en ellas... (*Omissis*)".

De acuerdo con la norma transcrita, el órgano competente para autorizar las integraciones es la Dirección General de Desarrollo Urbano, y la condición que se le impone para otorgar dichas autorizaciones es que siempre las modificaciones resultantes sean conformes con la zonificación o reglamentación para los inmuebles, en concreto, en cuanto al uso y densidad de las mismas. En este sentido, entiende la Corte, que la definición de integración de parcelas contenidas en el artículo 36 en comentarios, más que establecer otra condición, lo que hace es aclarar lo que se entiende por integrar parcelas o inmuebles, describiéndola como la unión física de dos o más de ellas, para obtener un nuevo inmueble de un área mayor de manera de que los volúmenes de la edificación a construirse sean mejores. Tratándose de normas restrictivas del derecho de propiedad, esta última frase, de que la finalidad de la integración es permitir mejores volúmenes en las edificaciones a construirse, debe interpretarse en un sentido restrictivo y no amplio y, por tanto, por construirse, se debe interpretar no sólo edificaciones totalmente nuevas o no existentes, sino incluso complementarias, modificatorias o sustitutivas de otras anteriores. Esta interpretación es la que mejor se acomoda al principio que determina que en materia de limitaciones al ejercicio de

la propiedad, en lo no prohibido expresamente por la Ley, dicho derecho recobra su elasticidad o plenitud. En consecuencia, ciertamente que no es necesario para integrar parcelas, a la luz del dispositivo legal contenido en el artículo 36 de la citada Ordenanza, que las parcelas cuya integración se pretende estén totalmente desocupadas, y así se declara.

Ahora bien, el acto revocado por la Cámara Municipal que consta en el Oficio Nº 3777 de fecha 13-11-78, acordó la integración de las parcelas de la recurrente por considerar haber cumplido con los requisitos exigidos y, además, estimó que la integración quedaba sujeta a la reglamentación prevista como R-E, contemplada en el Acuerdo Nº 38 de fecha 8-8-78, para el sector Plaza La Castellana. En otras palabras, que el órgano competente, la Dirección General de Desarrollo Urbano dio estricto cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 de la Ordenanza varias veces citada.

En el acto recurrido, la Municipalidad, si bien en la expresión de los motivos del acto admite que las parcelas propiedad de la recurrente habían sido integradas con anterioridad por la Dirección General de Desarrollo Urbano; sin embargo estimó que existía una nueva solicitud de integración por parte de la recurrente y con base en el Informe Nº 0106 de la Comisión de Urbanismo, negó lo que entendió como nueva solicitud, a pesar de que en esta solicitud se señala que la finalidad de la integración es lograr un conjunto arquitectónico armónico sin hacer uso del porcentaje de construcción por concepto de integración, pero sí utilizar el porcentaje de construcción faltante en las parcelas; no obstante, por considerar que "en el fondo el problema sigue siendo el mismo". Del examen del expediente, la Corte encuentra que en verdad lo que la Cámara denomina nueva solicitud de integración de la recurrente, de fecha 14 de marzo de 1980, que aparece a los folios 111 y 112 del expediente, cuyo valor no fue rebatido por la Municipalidad y, por tanto, esta Corte la considera como la nueva solicitud mencionada en el acto recurrido, no es ciertamente sino una oferta que la interesada hizo a la Municipalidad para que le aprobara el anteproyecto de un Edificio para Oficinas, a construirse sobre sus parcelas integradas por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda en fecha 13 de noviembre de 1978. En otras palabras, que la recurrente, dada la falta de respuesta de las autoridades municipales respecto a la aprobación del indicado anteproyecto, ofrece estar dispuesta a no hacer uso del porcentaje total de construcción que la zonificación existente en el Acuerdo Nº 38 de 8 de agosto de 1978 le permite, sino de un porcentaje menor, es decir del faltante por construir en las parcelas donde ya existe la construcción del Edificio "Par", más el de las correspondientes al de las dos parcelas integradas. Por tanto, la interesada ni renunciaba ni desistía de los derechos derivados de la autorización de la integración que con anterioridad le había sido concedida, sino que era una oferta.

Por otra parte, observa la Corte que la autorización de la integración de parcelas otorgada a la recurrente, facultaba a ésta para solicitar el permiso de construcción, mediante los trámites correspondientes, siempre y cuando previamente cancelara el impuesto de urbanismo y obtuviera previamente la conformidad del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, respecto al permiso sanitario y a la afectación vial del sector. En otras palabras, que cumplidos los requisitos anteriores, la interesada tenía derecho a edificar el anteproyecto de construcción de un edificio para sus oficinas, y la negativa de la Cámara Municipal de lo que llamó la nueva solicitud representaba en la práctica un desconocimiento del derecho mismo mencionado, porque le impedía obtener la autorización correspondiente para efectuar la construcción referida. Por tanto, el acto recurrido en verdad desconoció la situación decidida administrativamente con anterioridad en favor de la recurrente, de poder construir en la nueva parcela resultante de la integración, lesionando de esta forma su derecho de propiedad, y así se declara.

Por otra parte, encuentra la Corte que en juicio los apoderados de la Municipalidad han defendido la legalidad del acto recurrido, alegando que éste no afectó en manera alguna derechos legítimos de la recurrente, porque el acto en el cual se apoya ésta para reclamarlos, estaba viciado de nulidad absoluta, y ocurre que del contenido de la decisión de la Cámara Municipal cuya nulidad se pretende no se desprende como fundamento de tal decisión que el acto autorizatorio otorgado a la recurrente estuviera viciado de nulidad absoluta. Por el contrario, en este aspecto la decisión recurrida no contiene ninguna mención en el sentido de que por ser inexistente, en razón de su nulidad absoluta, la indicada autorización se procedía a negar, en consecuencia, los derechos reclamados por la recurrente de realizar en las parcelas integradas un proyecto de construcción. De forma que la nulidad absoluta, como motivación del acto impugnado para revocar el acto autorizatorio anterior que permitió la integración de las parcelas de la recurrente, aparece como una motivación sobrevenida y no original, y así se declara.

Por último, la Corte comparte el criterio del Tribunal *a quo*, por lo que se expresó anteriormente, que el artículo 36 de la Ordenanza sobre urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General del Distrito Sucre del Estado Miranda, no exige como requisito necesario para otorgar autorizaciones de integraciones de parcelas que éstas estén desocupadas, ya que la finalidad de tal integración de permitir mejores volúmenes en las edificaciones a construirse, comprenden no sólo edificaciones a realizarse, es decir nuevas, sino también adicionales, complementarias o sustitutivas, siempre y cuando éstas resulten conformes con la zonificación o reglamentación relativas al uso y densidad establecidas a los inmuebles, y así se declara.

## 2. Expropiación: Juicio expropiatorio

### A. Comparecencia de las partes

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Natalio Heckey y Cía., S.A. vs. República.

**En el procedimiento expropiatorio el lapso para hacerse parte como propietario del inmueble es de diez audiencias a partir de la publicación del último edicto de emplazamiento. Por tratarse de un lapso preclusivo, la comparecencia anticipada como la extemporánea no son válidas.**

El auto apelado negó validez a la comparecencia de los citados abogados, quienes alegaron representar a la propietaria del inmueble expropiado, por cuanto tal comparecencia se efectuó fuera del lapso de diez audiencias que prevé el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y por cuanto ya había sido designado el defensor de los no comparecientes. Los apelantes, por el contrario, afirman que su representada tiene la condición de legitimidad pasiva en el proceso y que, por tanto, puede concurrir en cualquier momento a hacerse parte, por lo que no es necesario el nombramiento del defensor, ya que ello sólo procede cuando los emplazados no hayan comparecido al juicio.

A este respecto la Corte observa:

El lapso para hacerse parte, por quienes hubieren sido señalados como dueños en el libelo de expropiación a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Expropiación

por Causa de Utilidad Pública o Social, es de diez audiencias contadas a partir de la publicación del último edicto de emplazamiento. Este lapso ciertamente es preclusivo, como lo son todos los plazos de tal naturaleza, porque su fin es convocar a los emplazados para determinado acto u oportunidad. De modo que tanto la comparecencia anticipada como la extemporánea, no resultan válidas.

En el primer caso, de comparecencia anticipada, los comparecientes deben concurrir nuevamente a ratificarla dentro del lapso de emplazamiento, y de no hacerlo se tiene por no hecha y debe nombrarse el defensor. En el segundo caso, sólo tendría como consecuencia hacer cesar la representación del defensor *ad litem*, cuando se presente otro apoderado por el emplazado en el edicto, a tenor de lo dispuesto en el último aparte del artículo 58 del Código de Procedimiento Civil, porque ya el lapso para hacerse parte transcurrió. Los otros interesados, no señalados en el libelo o en el edicto, pasado el lapso en cuestión, podrían acudir a hacerse parte en representación del indicado defensor, una vez que éste hubiera asumido sus funciones como su representante, si no comparecieron y tampoco el defensor señaló que asumía su representación, y sólo podrán oponerse a la entrega del precio, conforme a los artículos 42 y 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, pero no tendrán la condición de parte legítima.

#### B. *Justiprecio*

**CPCA**

**24-10-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Sucesión Eladio Nieto vs. Instituto Nacional del Menor.

**En el procedimiento expropiatorio a los efectos de la determinación de la "probable producción" tratándose de un inmueble arrendado, el alquiler que éste puede estar produciendo debe ser tomado en cuenta.**

Por último, alegan los reclamantes la ilegalidad del avalúo por el hecho de que los peritos tomaron como índices del valor del bien su rendimiento, conforme a la Ley de Alquileres, lo cual califican de ilógico por la esencia de ambas leyes, con lo cual se refieren a la aplicabilidad exclusiva de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Sostienen los representantes de la República a este respecto, que conforme al artículo 35 de la Ley de la materia, uno de los elementos a tomar en cuenta para establecer el valor del bien expropiado es "su probable producción", y que tratándose de un inmueble arrendado, es procedente tener en cuenta la renta que produce, como uno de los elementos que determinen su valor.

A este respecto, estima esta Corte correcta la defensa de la Procuraduría en el sentido de que siendo la probable producción uno de los elementos que según la Ley deben tomar en cuenta los expertos para el avalúo del bien expropiado, resulte lógico que para determinar el valor de un terreno se tome en cuenta el alquiler que éste puede estar produciendo, por ser un elemento de una concreción y realidad inobjektivas. De manera que no encuentra la Corte que por este respecto los peritos hayan violado norma jurídica alguna, y así se declara.



CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondó de Sansó

Caso: Sucesión Eladio Nieto vs. Instituto Nacional del Menor.

**A los efectos de determinar el justo precio de los bienes objeto de expropiación debe tomarse en cuenta su "extensión" sobre todo cuando se trate de fincas, terrenos o edificaciones en general.**

Alega en primer término la impugnante que habiendo hecho constar los peritos que según levantamientos topográficos del Instituto Nacional del Menor y del Instituto Nacional de la Vivienda, el área expropiada es de veinte mil cuatrocientos noventa y dos metros cuadrados con doce decímetros cuadrados (20.492,12 m<sup>2</sup>), tomaron no obstante como cabida de la extensión la de dieciocho mil seiscientos doce metros con cuarenta decímetros cuadrados (18.612,40 m<sup>2</sup>), haciendo abstracción de la verdadera. Al respecto la Corte observa que no es cierto que en conocimiento de la existencia de los referidos levantamientos topográficos, los peritos estaban legalmente obligados a acoger la superficie del inmueble por ellos expresada. En efecto, además de que, según consta del acta de exhibición de los planos resultantes de esos levantamientos, promovida por los mismos reclamantes, éstos no tenían firma, es el caso que ni aun de haberla tenido, esto constituye elemento válido de fijación de esa cabida, ya que no se trata de actuaciones jurídicamente vinculantes, ni para la entidad expropiante, ni para los expropiados, ni mucho menos para los expertos, que precisamente están obligados a determinar el valor del bien objeto de la expropiación, exclusivamente teniendo como base sus características reales o verdaderas. Igual razonamiento es aplicable a la cabida señalada en los títulos de propiedad de los inmuebles, la cual puede o no corresponder con la realidad, y es por esto que la Ley ordena a los expertos, a los efectos de determinar el justo precio de los bienes objeto de expropiación, tomar en cuenta una de las características fundamentales de los mismos como lo es su extensión, sobre todo cuando se trate de fincas, terrenos o edificaciones en general. En consecuencia, no es procedente el alegato de los impugnantes de que los peritos estaban obligados a acoger la cabida señalada en los levantamientos topográficos, puesto que no existe prueba que esa sea la cabida verdadera. Sin embargo, observa esta Corte que los peritos, para la determinación de la superficie del terreno, expresan que según el documento de propiedad, el área es de dieciocho mil seiscientos doce metros cuadrados con cuarenta decímetros cuadrados (18.612,40 m<sup>2</sup>) y según los levantamientos topográficos en referencia, el área es de veinte mil cuatrocientos noventa y dos metros cuadrados con doce decímetros cuadrados (20.492,12 m<sup>2</sup>), y que "para efectos del avalúo se tomará la primera de las cifras citadas", pero no señalan las razones o motivos de esa escogencia; es decir, que dicha cifra no está fundamentada en un juicio sobre su veracidad, puesto que no aparece del informe del avalúo que los peritos hubiesen procedido a la verificación de esa superficie, a lo cual estaban obligados conforme lo previsto en el documento que contiene el arreglo amigable. Expresa, en efecto, este documento que las "parcelas de terreno tienen una superficie total de dieciocho mil seiscientos doce metros cuadrados con cuarenta decímetros cuadrados (18.612,40 m<sup>2</sup>), según título de propiedad, medidas que serán verificadas por los peritos evaluadores que se designen en el presente arreglo" (folio treinta y uno -31-).

La inclusión en dicho arreglo de este encargo a los peritos, desvirtúa el alegato de los representantes de la República de que la mención de la superficie de los inmue-

bles a expropiarse, tomada del documento de propiedad, constituía un acuerdo de las partes sobre la extensión de dichos inmuebles, que debieron tomar en cuenta los peritos. Tal acuerdo, por lo demás, sería incompatible con la seriedad que debe regir todo procedimiento de expropiación, y con los principios que lo regulan. En efecto, es esencial en estos procedimientos que el avalúo verse sobre el bien efectivamente adquirido por la entidad expropiante atendiendo a sus características reales; el justiprecio de que habla la ley debe fijarse de acuerdo con los resultados obtenidos en la experticia; y tratándose de fincas, terrenos o edificaciones en general, el justiprecio debe reflejar esos resultados tanto cuando éstos arrojen una cabida inferior a la señalada en el título de propiedad, como cuando tal cabida resulta ser superior a la señalada. Encuentra esta Corte, en consecuencia, inmotivado el avalúo impugnado en lo que respecta a la determinación de la superficie de los terrenos objeto de la expropiación y, en consecuencia, violatorio de los artículos 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social y 425 del Código Civil, y así se declara.

CPCA

18-7-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sucesión Edmundo Suegart vs. República.

**El pago de los intereses que debe recibir el expropiado desde el momento que ocurra la ocupación previa, en caso de ocupaciones de hecho es igualmente procedente.**

Al fin de fijar el monto de la indemnización que la República de Venezuela ha de pagar a los expropiados, la Corte observa:

1. En cuanto al avalúo estima que el mismo fue realizado tomando en cuenta los elementos que se han establecido para su realización, ajustándose a las exigencias de la Ley y ciñéndose cabalmente a las consideraciones que al respecto se tiene dispuestas por vía jurisprudencial, de modo que considera inobjetable dicho avalúo en cuanto a su contenido.

2. Respecto a la solicitud y reclamo formulado por la apoderada de los expropiados por concepto de intereses que el organismo expropiante debe al expropiado desde el momento de la *ocupación del inmueble*, esto es, a partir de enero de 1977, hasta la fecha del pago definitivo, calculada a tenor de lo exigido por los expropiados, a la rata del 11½% anual, se observa conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que la ocupación del inmueble a expropiar, por parte del ente expropiante otorga el derecho a los legitimados pasivos de la expropiación al pago de intereses (22 de julio de 1982):

“Ahora bien, en repetidas decisiones, esta Sala tiene establecido que, desde el momento que ocurra la ocupación previa y, por lo tanto, se prive al expropiado del goce de la indemnización que debe recibir con motivo de la expropiación, deberán pagarse a éste los intereses para efectuarse un pago a término, calculados sobre la cantidad que resulte del avalúo definitivo y a la rata del 3% anual de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.746 del Código Civil”.

En tal virtud debe esta Corte precisar el momento en que se realizó la ocupación (previa o de hecho) para determinar, en primer lugar, desde cuándo han de pagarse los intereses que se adeudan al expropiado, y, en segundo lugar, el modo de calcularlos. Se observa al respecto, tal y como señala la apoderada de la Sucesión en escrito que cursa al folio 46 que la ocupación del inmueble se produjo sin el cumplimiento

previo de las formalidades que a tal efecto señala la Ley de la materia, en cuya virtud operó la ocupación de hecho desde la fecha que la nombrada apoderada menciona, es decir, desde 1977. En efecto, en el acto de contestación a la solicitud de la expropiación, efectuado el 18 de junio de 1982, la representante de la Sucesión expropiada solicitó se incluyese en el justiprecio el pago de los intereses, "por cuanto la ocupación tiene cinco años de haber sido efectuada" —afirmación coincidente con la recientemente formulada por el expropiado según la cual fue en enero de 1977, el momento en el cual se ejecutó la ocupación. Asimismo en el folio 147 del expediente relativo al acto de contestación a la solicitud de expropiación, con relación a los pedimentos formulados por la expropiada, expuso la representante de la República que: "Se reservaba para posterior oportunidad expresar la opinión en torno a los pedimentos formulados por la expropiada", que lo cual no hizo a posteriori, de modo que no hizo oposición al alegato de que la ocupación ocurrió, de hecho, en 1977. A lo largo del proceso no formuló la República argumento alguno destinado a negar que se hubiere realizado la mencionada ocupación en fecha distinta. De allí que no se desvirtuó por la República la afirmación presentada en tal sentido por los expropiados. A lo antedicho se aúna la constancia (folio 153) de una comunicación que dirigiera la Sucesión de Edmundo Suegart al Ministerio de Transporte y Comunicaciones en la cual para esa oportunidad (8 de junio de 1978) sostenía que: "con motivo de la construcción de la mencionada Intercomunal, nuestro terreno quedó dividido en dos lotes", por lo que aprecia esta Corte que efectivamente la ocupación de hecho se realizó para 1977.

Respecto a la tasa de intereses del 11½ % que el reclamante solicita le sea pagada desde la fecha de ocupación del inmueble, estima la Corte en primer lugar que si bien el criterio jurisprudencial que se ha establecido lo ha sido en relación a la fecha de la ocupación previa, cumplidas las formalidades de Ley, ello no puede descartar que en caso de ocupaciones de hecho, se considere igualmente procedente el pago de tales intereses y así lo declara. En segundo término, resulta evidente que la tasa a pagar por tal concepto *rige sólo a partir de la fecha de colocación de los bonos* con los cuales va a cancelarse el monto de la indemnización a fijarse, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 197 del 11 de julio de 1984, el cual establece en su artículo 4):

"Los bonos serán al portador y devengarán intereses al once y medio por ciento (11½ %) anual, pagados por semestres vencidos a partir de la fecha de su colocación. Publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 33017".

Ahora bien, dicha tasa, relativa únicamente a los señalados títulos no es aplicable en este caso al tiempo que va desde la ocupación del inmueble, hasta la determinación definitiva del monto de la indemnización, ya que para enero de 1977, fecha en que se ocupó el inmueble a expropiarse, no regían las disposiciones de la "Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para que efectúe operaciones de crédito público interno hasta por la cantidad de novecientos veinte y seis millones de bolívares (Bs. 926.000.000,00) para financiar la adquisición de inmuebles y bienhechurías afectadas por la ejecución de obras de utilidad pública o social a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y para otros gastos previstos en esta Ley, durante el período de 1982-1985". Del 12 de agosto de 1983, publicada el 22 del mismo mes y año en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 3.246.

De este modo, dada la ausencia de norma expresa que regule el supuesto de hecho en análisis debe aplicarse la rata del 3% anual sobre el monto del precio definitivo del inmueble que en este mismo fallo se fija. Similar criterio fue aplicado por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en semejantes circunstancias, en sentencia de fecha 10 de mayo de 1979, bajo la ponencia del Dr. Martín Pérez Guevara, en la cual se dejó establecido:

“En cuanto a la tasa de intereses del siete por ciento (7%) anual que el reclamante pide le sea aplicada desde la fecha de ocupación del inmueble, es evidente que la misma rige sólo a partir de la fecha de colocación de los bonos con los cuales se cancelará el monto de la indemnización a fijarse en este fallo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2) del Decreto Ejecutivo Nº 2.591 de fecha 21 de febrero de 1978, traído a los autos por el reclamante, mas esa tasa, inherente sólo a los mencionados títulos, no es aplicable en este caso al tiempo transcurrido entre la fecha de la ocupación del inmueble y la de la determinación definitiva del monto de la indemnización, en virtud de que para el 1º de septiembre de 1975, fecha en que la República ocupó la parte del inmueble a expropiarse, no regían las disposiciones de la Ley que autoriza el pago de la expropiación en bonos, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela de fecha 5 de agosto de 1976 ni las del citado Decreto Ejecutivo publicado en la misma *Gaceta* el 28 de marzo de 1978; por lo que, en este caso, la Corte ratifica la jurisprudencia anteriormente transcrita en el sentido de que en ausencia de disposición expresa alguna que regule el supuesto hecho de autos, debe aplicarse la rata legal del tres por ciento (3%) anual sobre el monto del justiprecio definitivo del inmueble que, en este mismo fallo, se fija”.

En mérito de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, fija en dos millones veinte mil ciento setenta y un bolívares con once céntimos (Bs. 2.020.171,11), el monto definitivo del justiprecio del inmueble expropiado a que se refieren estas actuaciones y que deberá pagar la República a los expropiados, sucesores de Edmundo Suegart, más los intereses sobre la expresada suma calculados a la rata del 3% anual a partir de enero de 1977, hasta la fecha de la publicación del presente fallo; pago total que se hará en Bonos de la Deuda Pública Nacional de los autorizados conforme a los instrumentos legales anteriormente citados con los intereses, términos y modalidades en ellos establecidos.

**CSJ-SPA (265)**

**23-9-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Sucesión José Cornejo vs. República.

**El juez competente para conocer de la impugnación de avalúos contenida en arreglos amigables expropiatorios, es el que debe conocer del juicio expropiatorio.**

Expuestos los antecedentes, en primer término la Sala procede a analizar la admisibilidad de la apelación, respecto de lo cual observa:

Atendiendo al mandato contenido en el párrafo único del artículo 3 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en algunos casos se celebra entre el ente expropiante y el interesado un arreglo amigable que obvia el juicio contencioso que regula la misma Ley. No obstante, en tales arreglos se suele incluir una cláusula en virtud de la cual se permite impugnar el avalúo o justiprecio que se practique en ejecución o cumplimiento de ese arreglo, impugnación que lo es para ante la autoridad judicial que fuese la competente para conocer del juicio.

Cuando esta Sala era la competente, en única instancia, para conocer de las expropiaciones solicitadas por la República misma, ante ella se tramitaba esa impugnación, que daba lugar a una controversia o contención especial y *sui generis*, que se

tramitaba sin tener en cuenta —porque no lo había— procedimiento especial a tal fin. A partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte, aquella competencia, en virtud del ordinal 5º del artículo 185, pasó a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo; ahora la Sala conoce en apelación de las sentencias dictadas tanto por esa Corte como por los tribunales civiles, a tenor de lo pautado en el ordinal 19 del artículo 42 *ejusdem*, y por eso actualmente las impugnaciones se llevan a tramitar a dicha Corte Primera, como lo ocurrido en el caso (así lo resolvió la Sala en sentencia del 24 de mayo de 1978).

Ahora bien, aun cuando la cuestión surgida en el caso no es en sentido estricto un juicio de expropiación, tampoco es de los previstos en los cuatro primeros ordinales del artículo 185, que se contraen a decisiones de dicha Corte Primera no recurribles a tenor del aparte final de la misma norma legal; y, por eso, pese a no ser un verdadero juicio de expropiación (comprendido dentro del ordinal 5º y, en consecuencia, apelables para ante esta Sala las respectivas decisiones), tratándose de un asunto contencioso referido específicamente a la extemporaneidad o no de la impugnación —que no al fondo de ello— es apelable porque ha habido controversia al respecto y la Sala conoce del recurso por seralzada natural de la Corte Primera, de acuerdo a lo que previene el ordinal 18 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*.

Siendo, pues, una contención surgida entre la República, como ente expropiante, y los propietarios del inmueble expropiado, habiéndose dictado un pronunciamiento que niega la impugnación por estimarla extemporánea, es apelable y, precisamente, para ante esta Sala Político-Administrativa. Así se declara.

### C. Desistimiento

**CPCA**

**11-7-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Graciela Viera de Gigante vs. República (Procuraduría General de la República).

Esta Corte, para decidir, observa al folio 53 del expediente, el Oficio N° 43-01-0100-5774 del 5 de octubre de 1983, suscrito por el ciudadano Gustavo Corredor M., Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Dirección General de Vialidad Terrestre, Oficina del Director General, mediante el cual considera conveniente desistir del juicio expropiatorio en vista de la no ocupación del inmueble por parte del Despacho, ya que no se tiene contemplada la ejecución de la segunda etapa de la Avenida Bolívar de Valera dentro del programa del Sexto Plan de la Nación. Consta igualmente, al folio 54 del expediente, Oficio emanado del Procurador General de la República N° DE-5895, dirigido a la Dra. Diana Trías Bertorelli, facultándola para que, de conformidad con las instrucciones recibidas del Ejecutivo nacional, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, *desista* del procedimiento expropiatorio que cursa en esta Corte relativo al inmueble propiedad de Graciela Viera de Gigante, ubicado en la jurisdicción del Municipio San Juan Ignacio Montilla, Distrito Valera del Estado Trujillo, el cual resultó afectado con motivo de la ejecución de la obra Avenida Bolívar de Valera, segunda etapa.

Respecto al desistimiento, estima este Tribunal que es oportuno destacar que el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil autoriza al actor desistir del procedimiento, exigiendo como requisito para tal alternativa el consentimiento de la otra parte para el caso de haberse efectuado el acto de contestación de la demanda. Sin

embargo, es criterio doctrinal y jurisprudencial que están exceptuados de tal exigencia las personas jurídicas de Derecho Público.

El origen de tal criterio, posteriormente reiterado, proviene de sentencia dictada el 12 de diciembre de 1963, por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en la cual sentó:

“Que el principio legal rige cuando se trata de relaciones entre particulares, en que sí es menester el consentimiento del demandado para que el actor pueda desistir después del acto de la litis-contestación, pero cuando el que desiste es el Instituto Agrario Nacional, en cuyo acto habrá siempre un interés público y social, es inoperante la exigencia del consentimiento a la contraparte”.

De similar modo la Sala manifestó el 24 de febrero de 1965 que:

“El desistimiento pone fin al procedimiento expropiatorio cualquiera sea la altura en que esté el proceso, haciendo la lógica salvedad de que la Administración responde por los perjuicios que se hubieren originado, en cuyo caso pueden ser libremente ejercidos ante los Tribunales competentes, las acciones a que hubiese lugar”.

En aplicación de la doctrina expuesta y acogiendo el criterio formulado por nuestro Supremo Tribunal, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara extinguido el procedimiento expropiatorio del nombrado inmueble y consumado el desistimiento propuesto cuya homologación ordena.

## 2. Régimen inquilinario

### A. Derecho de preferencia

**CPCA**

**25-7-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Gonzalo Gómez C. vs. República (Inquilinato).

Para resolver el objeto de la apelación la Corte observa:

Si bien el arrendatario de un inmueble por tiempo determinado tiene la obligación derivada de su contrato de entregarlo al término del mismo; sin embargo, por razones de interés social, de resolver la escasez de vivienda, el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas en su artículo 4º y la Ley de Regulación de Alquileres en su artículo 40, le reconoce en caso de que el arrendador decida arrendarlo de nuevo, que continúe como arrendatario. Derecho éste que representa además una limitación legal al ejercicio de la facultad de goce y disfrute de los propietarios y, por tanto, puede decirse, que como tal limitación el referido derecho de preferencia tiene también como condición que no exista la justificación del propietario arrendador de la necesidad de ocupar el inmueble. En efecto, el derecho de preferencia se legitima sólo cuando el arrendador resuelva arrendar el inmueble a otra persona, pero no cuando le sea necesario habitarlo. La Ley asegura la continuación del arrendamiento en favor del antiguo arrendatario, si el propietario no lo requiere y lo va a arrendar, porque existe causa legítima para no reconocer el derecho del mismo propietario a usar su propiedad. Por tanto, frente al derecho de preferencia el arrendador propietario debe comprobar una causa legítima de usar su propiedad, ante la necesidad de vivienda del inquilino, para que el referido derecho pierda vigencia.

B. *Desalojo de vivienda*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Siendo taxativas las causales de desalojo, las mismas no pueden extenderse por interpretación analógica, ni pueden ser modificadas por interpretación.**

Esta Corte observa que el problema fundamental radica en la determinación de si para demostrar la causal de desalojo prevista en la letra c) del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, basta con demostrar la necesidad de la demolición, o si, por el contrario, como lo mantiene el *a quo*, es necesario que el propietario presente el anteproyecto, aprobado por los organismos competentes, de la edificación que deberá efectuarse en el terreno que ocupa el inmueble cuya demolición fuera solicitada. Según el *a quo*, este último requisito es esencial por cuanto en la intención del legislador, al facultar para que se acuerde el desalojo por la causal antes señalada, estuvo presente el evitar la existencia de terrenos vacíos que, como tales, no cumplen con la función social de la propiedad consagrada constitucionalmente.

Al respecto esta Corte observa que, siendo taxativas las causales de desalojo contempladas en el artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, las mismas si bien por una parte no pueden extenderse por interpretación analógica, tampoco pueden modificarse mediante interpretaciones que se alejen del alcance que su texto ofrece. Por lo que atañe a la letra c) del artículo 1º del Decreto Legislativo tantas veces mencionado, el mismo establece como causal de desalojo: "Cuando se trate de demolición, reconstrucción total, de reparación que exige el desalojo o de utilización necesaria del inmueble por causa de interés público". En la disposición no existe ningún requisito ulterior a la demostración de la necesidad de demolición a los fines del otorgamiento de la autorización para el desalojo, en razón de lo cual la sentencia apelada al establecerlo por cuenta propia, con base en consideraciones que en forma alguna pueden atribuirse al espíritu de la norma, la violó por errónea interpretación de la misma y, en consecuencia resulta procedente la revocación del fallo apelado y así se declara.

## VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Condición del funcionario público: status personal*

CPCA

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso Rebeca Gil De Silva vs. República (Ministerio de la Secretaría de la Presidencia).

**La reubicación del funcionario de carrera a un cargo de libre nombramiento y remoción, no limita su derecho a percibir prestaciones sociales, en virtud de que su condición de tal es un status personal que no se pierde aun cuando el funcionario no se encuentre en servicio activo.**

No obstante lo anterior, esta Corte emite su pronunciamiento con respecto a la cuestión de fondo propiamente dicha, de la siguiente manera:

Es claro que la discrepancia existente entre las partes se concreta a la cuestión de si la condición de funcionario de carrera prevista en la Ley de Carrera Administrativa constituye o no un *status* personal que le garantiza al funcionario que lo ostenta los derechos propios de esa condición, independientemente de si el cargo que desempeña para el momento en que cesa en sus funciones es en sí mismo de carrera, o si es de libre nombramiento o remoción, al cual haya accedido después de un tiempo de interrupción en el ejercicio de la función pública. Se trata, en efecto, del reclamo de una funcionaria de carrera que luego de una interrupción de varios años en el ejercicio de funciones públicas regresa a la Administración Pública al ejercicio de un cargo de libre nombramiento y remoción y que, al término de estas últimas funciones, estima que su condición de funcionaria de carrera le da derecho al pago de prestaciones sociales por el tiempo que desempeñó ese último cargo. Su posición es, lógicamente, que su regreso a la Administración Pública implica su reingreso a la carrera administrativa y que su actuación debe comportarle el derecho concreto a prestaciones sociales en atención exclusiva a esa condición de funcionario de carrera.

Por su parte, la posición de la ciudadana sustituta del Procurador General de la República es que, conforme a los artículos 26 de la Ley de Carrera Administrativa y 214 del Reglamento General de la misma Ley, esa consecuencia de la ostentación del *status* de funcionario antes comentada, no se produce, respecto de los funcionarios de carrera que han interrumpido su prestación de servicios para la Administración Pública, sino como consecuencia de un mecanismo que denominan "reingreso a la carrera", que sólo funciona cuando esa reincorporación del funcionario retirado se produce en un cargo igualmente de carrera. Esta posición equivale a decir que el egreso de los funcionarios públicos de carrera, significa la pérdida de esa condición, que sólo se readquiere regresando a un cargo calificado como de carrera.

Examinada la cuestión, esta Corte encuentra correcta la posición de la parte demandante. En efecto, diversas disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y de su Reglamento, confirman la legitimidad de tesis según la cual la condición de funcionario de carrera es un *status* personal, que se adquiere en un momento determinado, y que legitima a su titular para el goce de todos los beneficios que esa misma condición comporta, independientemente de la naturaleza del cargo que ejerce, y que dicha condición por ser un *status* personal no se pierde. Específicamente el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa regula la situación de los funcionarios de carrera que pasen a desempeñar cargos de representación popular o de libre nombramiento y remoción señalando que "el tiempo transcurrido en este cargo se computará a efectos de la antigüedad en el servicio". No establece este artículo excepción alguna que sujete su aplicabilidad a que la actuación del funcionario de carrera haya sido sin solución de continuidad en el servicio. Al prescribir la Ley la computación del tiempo en el desempeño de un cargo de libre nombramiento y remoción para la antigüedad en el servicio, deja ver que no es la naturaleza del cargo desempeñado la que le otorga al funcionario de carrera los derechos propios de esa condición y específicamente el derecho a las prestaciones sociales. La antigüedad en el servicio significa, en efecto, la necesidad de tomarlos en cuenta tal y como si hubieran sido prestados en el ejercicio de un cargo de carrera. La posición de la sustituta del Procurador en el caso de autos, equivale a sostener que no obstante el mandato del artículo transcrito especialmente, el hecho del retiro de la Administración por un tiempo del funcionario de carrera, determina su inaplicabilidad, salvo que se cumpla a título de requisito indispensable el mecanismo de "reingreso a la carrera", entendido como la incorporación en un cargo de carrera. En apoyo de esta tesis invoca el artículo 214 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa que interpreta como norma conforme a la cual ese



“reingreso” no se produce sino cuando el retorno del funcionario de carrera se hace a un cargo también de carrera. Resultaría así de acuerdo a esta tesis una diferencia radical de tratamiento al funcionario de carrera que pasa, sin interrupción, al ejercicio de un cargo de libre nombramiento y remoción y al que lo hace mediando tal interrupción, en razón de la cual la existencia de un intervalo entre uno y otro determina la negación de los beneficios del artículo 51 en contra del funcionario en esta última situación. No se discute, en efecto, que un funcionario de carrera que sin solución de continuidad pase al ejercicio de un cargo de libre nombramiento y remoción es, como beneficiario del mandato del artículo 51, un funcionario cuyo tiempo de servicio incluye el del último cargo; en el caso de autos, sin embargo, se niega que ello ocurra así cuando entre el desempeño del último cargo de carrera, y el tiempo de servicio en cargos que no son de carrera ha mediado la separación de la Administración Pública. Además de no haber base para interpretar el artículo 214 del Reglamento que comentamos como introductor de ese requisito casi entendido como una solemnidad de que el regreso se produzca en un cargo de carrera, ocurre que aun para el supuesto de que se pudiera interpretar así, resultaría contrario al espíritu de la ley que en ninguna disposición ofrece base para deducir de la interrupción de la prestación de los servicios ese efecto enervante contra el funcionario de carrera de que se habla anteriormente.

Del contenido general de la Ley, y del propio Reglamento que la desarrolla, puede fácilmente apreciarse que el sólo hecho de haber adquirido la condición de funcionario de carrera en un momento determinado, representa la adquisición de un *status* personal y que, como tal, se mantiene, aunque no se esté en servicio activo. El llamado derecho al reingreso a la carrera que contempla el Reglamento invocado por la sustituta del Procurador, es una señal de reconocimiento de esa condición como un *status* personal del funcionario. Asimismo, también constituye el reconocimiento de esa condición, lo previsto en el párrafo único del artículo 54 de la Ley en cuanto reconoce al funcionario de carrera retirado por reducción de personal, el derecho a ser reincorporado al registro de elegibles, en el supuesto previsto en el párrafo primero del citado artículo 54 de la Ley. Por otra parte, el propio Reglamento de la Ley hace una distinción entre funcionarios de carrera egresados de la Administración, y los candidatos a ingresar, cuando regula lo relativo a la elaboración de los registros de elegibles (artículos 137 y 138).

Por otra parte, el párrafo único del artículo 50 de la Ley prescribe que “los funcionarios que estén en situación de servicio tienen todos los derechos, prerrogativas, deberes y responsabilidades inherentes a su *condición*” (subrayado nuestro), de manera que para esta Corte resulta claro que la condición de funcionario público de carrera, una vez adquirida, no se pierde y que confiere al respectivo funcionario, cuando se encuentra en servicio activo, todos los derechos, prerrogativas, deberes y responsabilidades, tal como lo señala el artículo anteriormente transcrito, independientemente de la naturaleza del cargo que ocupa, y sin que esa condición resulte enervada por interrupción del servicio activo, cualquiera que haya sido el motivo del respectivo egreso.

Para mayor abundamiento, una reflexión viene al caso, basada en el párrafo segundo del artículo 69 de la misma Ley de Carrera Administrativa. Conforme a esta disposición, los empleados públicos que para el momento de promulgación de esta Ley hubieran tenido 10 años de servicios adquirían o adquirieron el *status* de funcionarios de carrera llenando los requisitos establecidos en el artículo 34 de la Ley. Este conferimiento del *status* de funcionario de carrera conforme a esta disposición operó en favor de todo funcionario público, independientemente de si para el momento de la entrada en vigencia de la Ley se encontraban en el desempeño de cargos declarados de carrera o de si se encontraban en el desempeño de cargos de libre nombramiento

y remoción. De esto ha resultado que existen funcionarios de carrera que nunca han ocupado cargos de carrera.

Ahora bien, conforme a la interpretación que hace la parte demandada del artículo 214 del Reglamento General de la Ley, un funcionario de esta condición que se retirara de la Administración jamás podría reingresar a la carrera, ya que el reingreso sólo sería posible en cuanto lo hiciera a un cargo de carrera "de la misma clase del cargo que desempeñaba el funcionario cuando se produjo su retiro de la Administración Pública"; conforme a lo que se explica, tales funcionarios normalmente no habrían desempeñado ningún cargo que en sí fuera cargo de carrera sino que adquirieron esa condición debido a la prolongación de sus servicios durante los diez años inmediatamente anteriores a la promulgación de la Ley; la disposición reglamentaria sería, entonces, inaplicable respecto de ellos, o en todo caso impediría su reingreso a la carrera administrativa.

Este principio de que la carrera administrativa no se pierde por el solo desempeño de otro cargo que no sea de carrera, no sólo está consagrado en aquellos casos en que los funcionarios de carrera pasen a desempeñar cargos de representación popular o de libre nombramiento y remoción (artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa), sino también en los casos de renunciaciones tácitas por la aceptación de nuevos destinos por parte de los funcionarios. En efecto, dispone el artículo 32 *eiusdem*, textualmente lo siguiente: "La aceptación de un nuevo destino incompatible con el que se ejerza implica la renuncia del anterior, salvo las excepciones contempladas en la Ley. Parágrafo único: La renuncia efectuada conforme a este artículo no presume la renuncia a la carrera administrativa".

Las anteriores consideraciones llevan a la Corte a confirmar el criterio de la recurrida conforme al cual esas disposiciones se orientan a preservar que el reingreso de los funcionarios públicos a la carrera se realice de manera que su condición no se vea desmejorada en cuanto a clase de cargos y jerarquía, pero sin implicar limitación alguna en cuanto al pago de las prestaciones sociales cuando el funcionario de carrera se reincorpore a un cargo de libre nombramiento y remoción. Como antes se dijo, por lo demás, si esa disposición estableciera semejante limitación, resultaría contraria al artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa y, en general, contraria al espíritu, propósito y razón de la Ley en general.

*Voto salvado de los magistrados Armida Quintana Matos y Aníbal J. Rueda*

La Ley de Carrera Administrativa a la par que creó las dos grandes categorías de funcionarios públicos al definirlos y enumerarlos en sus artículos 3º y 4º estableció para la categoría del funcionario de carrera una serie de *derechos exclusivos a tal condición*: estabilidad (artículo 17), ascenso (artículo 19), indemnización por retiro (artículo 26), y préstamos y avales para la adquisición, construcción y reparación de vivienda (artículo 27).

La *esencia del régimen especial* está en el primero de los derechos citados: el de la *estabilidad*, que fundamenta los otros derechos y que *permite el desarrollo y culminación de la "carrera administrativa" objetivo primordial de la Ley*. De allí los mecanismos de protección que el legislador creó para preservarlo: en primer término, las causales expresas de retiro, *sólo mediante ellas se puede separar al funcionario de carrera del servicio*; en segundo lugar: *el régimen de permiso especial*, dirigido también a preservar la estabilidad y a permitir que el funcionario de carrera pasara, *sin solución de continuidad*, a desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción sin perder aquélla, permitiéndole regresar a su cargo de carrera y ver computados, los lapsos servidos en el cargo de libre nombramiento y remoción, a su antigüedad. En el régimen "ideal" consagrado en la Ley, tal previsión tenía su justificación, pero se

olvidó indudablemente que en la realidad de la Administración venezolana es muy difícil reincorporar un funcionario al cargo que ejercía con antelación a su desempeño en el destino de libre nombramiento y remoción; y en último término: *una indemnización*, para el caso de que la *estabilidad, eje del régimen creado por la Ley*, resultara lesionada, rota, en virtud de las causales que para el retiro consagró el artículo 53, interrumpiendo así la continuidad de la carrera del funcionario.

El reconocimiento de que este derecho fundamental es el eje del sistema creado por la Ley, llevó al Ejecutivo a tomar medidas para el caso de que por su actuación se pudiera lesionarlo o menoscabarlo, creando así, por aplicación de una figura ya prevista por el legislador (artículo 54), el pase a disponibilidad del funcionario de carrera que, encontrándose en ejercicio de un cargo de carrera, viera éste excluido del régimen por aplicación del texto reglamentario (Decreto 211) dictado en desarrollo del artículo 4, numeral 3º) de la Ley de Carrera Administrativa, para calificar un cargo como de libre nombramiento y remoción en virtud de su alto nivel o de las labores de confianza que le fueran inherentes.

Esa estabilidad, sustancial al régimen consagrado en la Ley, inspiró igualmente la figura del *reingreso a la Carrera Administrativa* para permitir al funcionario de carrera, separado del servicio, *reemprenderla donde la había dejado* sin más requisitos que los previstos en el Reglamento y ver operar de nuevo, *a partir del reingreso, el régimen de derechos previsto* en la Ley, tanto el general como el especial. El reingreso derecho exclusivo del funcionario de carrera, es siempre a la carrera administrativa y se realiza sin necesidad de cumplir con los requisitos que la Ley exige para el *ingreso original*.

*El reingreso del funcionario de carrera a la Carrera Administrativa*, determina por sí sólo que tal condición es *inextinguible*, y supone para su titular la posibilidad de volver a gozar, sin trabas, de los derechos del "régimen especial": estabilidad, ascenso, indemnización por retiro, y préstamos y avales para viviendas. Este régimen especial de derechos sólo puede operar o justificarse en relación a la carrera administrativa que hace el funcionario pues sólo *respecto a la misma adquiere significación la estabilidad*, esto es, *la permanencia en el servicio* (no en el cargo como erróneamente establece el *a quo*), que justifica el ascenso, esto es, la promoción de uno a otro cargo; y que da origen, tal y como fue concebida a partir de la reforma de 1975, a una acumulación "a futuro" de prestaciones sociales, que faciliten, en garantía, la adquisición o reparación de la vivienda, y, por último, *si es rota* (por el funcionario o la Administración), *origina como último medio de protección: el pago de prestaciones*. La *indemnización* que nace de la brecha que se abre en la carrera administrativa del funcionario, tal y como la llamó el legislador, tiene por finalidad *reparar, indemnizar* el daño causado o sufrido por el funcionario de carrera al separarse del servicio y ver interrumpida o discontinuada su carrera.

*Sólo en régimen de carrera se justifica el reconocimiento de los "derechos especiales" del funcionario de carrera*, porque resulta difícil concebirlos en relación al funcionario de carrera que, *egresado del servicio*, vuelve a él a *servir directamente* en un cargo de libre nombramiento y remoción. ¿Puede concebirse que exista estabilidad que proteger en relación a dicho cargo? ¿Puede concebirse que exista el ascenso en relación a los cargos de libre nombramiento y remoción? *¿Qué estabilidad debe ser indemnizada* al producirse la medida discrecional de la Administración de remover al funcionario?

No puede confundirse, como lo hace el Tribunal de la Carrera Administrativa, *la condición misma de funcionario de carrera, con las consecuencias que derivan de la titularidad de tal condición*, entre otras, con el régimen de derechos que surge o se origina para él, *al ingresar o reingresar a la categoría*.

Reconocer el derecho a la indemnización por retiro al funcionario de carrera que salió del servicio para ingresar y egresar de un cargo de libre nombramiento y remoción, envolvería *el absurdo* de reconocerle estabilidad en dicho cargo al funcionario, porque *a protegerla*, en definitiva, es que se dirige "la indemnización por retiro" que crea el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, como lo demuestra el origen de la norma, prevista para reparar la lesión que a la *carrera* del funcionario originaba la medida, aplicada por la Administración, de reducción de personal. Sólo en este supuesto procedía la *indemnización*, dirigida a reparar el daño surgido de la actuación administrativa, fundada en razones que sólo a la Administración incumbían y que alteraban o rompían la carrera del funcionario al separarlo del servicio, de allí también la situación de disponibilidad y las gestiones reubicatorias inspiradas en la "protección" del derecho a la estabilidad.

No se tiene derecho a la indemnización por ser funcionario de carrera, se tiene derecho a ella porque siendo funcionario de carrera *se ha permanecido en la Administración Pública Nacional* en cargos de carrera, haciendo carrera, ascendiendo. Esa estabilidad, esa permanencia en los cuadros clasificados, esa continuidad en ascenso que es la carrera administrativa, es la *que deseó indemnizar* el legislador si se rompía cuando estableció el dispositivo del artículo 26 y esa permanencia y desarrollo de la carrera fue la que quiso proteger también con el régimen de "permiso especial" que consagró en el artículo 51 *ejusdem*, y con el pase a disponibilidad y las gestiones reubicatorias.

Aparece justificado así a nuestro juicio el criterio del órgano central de personal basado en la normativa vigente, cuando consideró que el pago de prestaciones sociales sólo procede en los supuestos siguientes:

"a) de quienes egresen de un *cargo de carrera* por renuncia, reducción de personal, jubilación, invalidez o destitución; b) de quienes habiendo estado en un cargo de carrera al servicio de la Administración Pública Nacional, *sin solución de continuidad*, hayan pasado o pasen en permiso especial a un cargo de libre nombramiento y remoción y renuncien o sean removidos, jubilados, declarados inválidos o destituidos; c) de quienes, *reingresen a la carrera*, y pasen a desempeñar luego en permiso especial, un cargo de libre nombramiento y remoción, y sean removidos, renuncien o sean destituidos, jubilados o declarados inválidos...".

El criterio contenido en el fallo de primera instancia, no sólo desvirtúa la naturaleza y finalidad del derecho consagrado en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, sino que altera igualmente la figura del "permiso especial", justificación última del poder reglamentista para reconocer el pago de la indemnización a los funcionarios de carrera "removidos", en supuesto que amplía y modifica el texto legal, el cual establece como causales de retiro que originan el pago de prestaciones: la renuncia debidamente aceptada, la reducción de personal, la jubilación o invalidez, y la destitución.

La "situación de permiso especial", concebida originalmente para permitir, sin riesgo de la carrera, el acceso, sin solución de continuidad, del funcionario de carrera, en ejercicio de un cargo de tal naturaleza, a un cargo de libre nombramiento y remoción y su "regreso" o "reincorporación" al cargo de carrera, una vez concluido el desempeño de aquél, ha servido de fundamento a la disposición reglamentaria que, sin base legal, ha reconocido el pago de prestaciones al funcionario de carrera egresado por "remoción". Alterada ya la norma legal por esta extensión subalterna del supuesto legal contenido en los artículos 26 y 53 de la Ley de Carrera Administrativa, se produce *ahora con la decisión de primera instancia* una nueva ampliación, por vía jurisdiccional, de los supuestos legales, estrictos (artículo 53) en que procede el pago de

prestaciones sociales, no ya para basarlo en la situación de permiso especial en que se encuentra el funcionario de carrera que pasa sin interrupción a ejercer un cargo de libre nombramiento y remoción sino para extenderlo a quien, egresado del servicio, vuelve a la Administración a ejercer un cargo de tal naturaleza.

¿Cuál es el asidero de tal reconocimiento? ¿Cuál previsión de la Ley de Carrera Administrativa justifica que el funcionario de carrera que ingresa a un cargo de libre nombramiento y remoción y egresa de él, tenga derecho a prestaciones? Si *apenas*, sobre una interpretación ampliada por vía reglamentaria, se ha podido justificar con fundamento en el *permiso especial* del funcionario de carrera, que no *ha sido del servicio* y que ha pasado de su cargo de carrera directamente al cargo de libre nombramiento y remoción, el pago de la indemnización por retiro al funcionario "*removido*", *supuesto que no contemplan los artículos 26 y 53 de la Ley de la materia*.

Consideramos que se han confundido los términos, que una cosa es gozar de la cualidad de funcionario de carrera, *inextinguible por sí misma, y otra, el disfrute de los derechos a que tal condición hace titular*, siempre y cuando se den los supuestos legalmente previstos, se esté en la carrera, se permanezca en ella, y se ascienda en ella.

En el régimen ideal creado por el legislador de 1970 el "*permiso especial*" perseguía la no interrupción de la carrera administrativa mediante el regreso o reincorporación del funcionario de carrera a su cargo original; la indemnización por retiro: un medio de reparar, de algún modo, la lesión que la decisión administrativa de reducir personal ocasionaba a la estabilidad y, por ende, a la carrera del funcionario, no quería el legislador de 1970 ver sustituido el derecho a la estabilidad por un "beneficio" económico intrascendente, de allí el supuesto restringido en que originalmente consagró la indemnización, de allí la improcedencia del pago en el caso de renuncia (era voluntad del funcionario salir de la carrera), en el de la jubilación o invalidez (porque existen otros medios retributivos de la separación que originaba la edad o la enfermedad) y, desde luego, en el caso de la destitución (se sancionaba con el retiro al incumplimiento de las obligaciones funcionariales). Este esquema lógico es alterado por la reforma de 1975, *pero ni aun con ésta se da entrada en la norma de las causales de retiro a la "remoción", porque en el régimen de carrera la misma es inoperante, el funcionario de carrera no puede ser removido, porque su retiro sólo procede conforme al artículo 53*.

Sin base legal el reconocimiento de prestaciones sociales al funcionario removido, aun siendo indemnizatoria del funcionario de carrera que reintegra a la Administración en un cargo de libre nombramiento y remoción y es removido del mismo. Reconocerlo envolvería una alteración de todo el régimen legal y de los principios que lo inspiran.

## 2. Cargos

**CPCA**

**3-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Instituto de Previsión y Asistencia Social del Personal del Ministerio de Educación.

**El cargo de "Avaluador de Inmuebles", es un cargo de confianza.**

Por lo anterior estima esta Corte que en esta instancia la Administración aportó la prueba de la motivación material del acto, en el sentido de que es cierto lo afirma-

do en el Oficio de remoción de que el querellante realiza funciones de confianza, cuales son las de avalúo, justiprecio e inspecciones, que, según el literal B del numeral 1 del artículo único del citado Decreto Nº 211, tiene carácter confidencial. Ahora bien, en la sentencia apelada el Tribunal de la Carrera Administrativa expresa que las labores que realiza el querellante no están incluidas en las señaladas en el literal mencionado, porque dentro de las que efectúa el actor no se encuentra la fundamental, o sea, la de valorar, es decir, la de fijar precios. En síntesis, que el Tribunal *a quo* manifiesta que el querellante no realiza tareas de valuación y que, por ello, sus labores son eminentemente técnicas. A este respecto la Corte ratifica que de acuerdo a la descripción de tareas contenida en el Registro de Información del Cargo, las actividades principales del actor eran de efectuar avalúos que, junto con la de justipreciar, definen al cargo que ocupara como de confianza. En otras palabras, que el indicado Decreto consideró confidencial la labor material de preparar y redactar avalúos o justiprecios, sin precisar que debe tratarse de tasaciones definitivas para que el cargo en el cual se lleven a cabo pueda ser calificado de confianza. Además, se expresó, en sus funciones el querellante podía tomar decisiones técnicas que en materia de avalúo son realmente importantes. Por tanto, estima la Corte que las labores que efectuaba el querellante José Torrealba García, permite calificar su cargo de Avaluador de Inmuebles II, como de confianza y, por ello, el acto de remoción resulta ser válido, y así se declara.

**CPCA**

**31-10-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Vilma R. González vs. Fondo de Crédito Agropecuario.

El Tribunal de la Carrera Administrativa ha estimado en el fallo objeto de la presente apelación que el cargo de Jefe de Departamento que ocupara la querellante se encontraba en el supuesto previsto en el numeral 8º, literal a), artículo único del Decreto 211, fundamentándose al efecto en el hecho de que la Jefatura del Departamento de Proyectos que la querellante desempeñaba dependía de la Oficina de Planificación del organismo que, a su vez, depende directamente de la Presidencia del mismo.

Se observa al efecto que la norma del artículo único del Decreto 211 establece como supuesto de cargo de libre nombramiento y remoción, por ser de Alto Nivel el de los "Jefes de Divisiones o unidades administrativas de similar o superior jerarquía". Ahora bien, las disposiciones del Decreto 211 deben ser interpretadas en forma restringida, justamente porque son limitativas del derecho de estabilidad de los funcionarios, ya que la calificación que se haga de que un cargo es de libre nombramiento y remoción conforme al mencionado Decreto, priva a su titular del derecho a su titularidad, quedando limitado a exigir de la Administración su reubicación durante el lapso de disponibilidad reglamentariamente establecido. De allí que no pueden hacerse de las disposiciones del Decreto 211 interpretaciones extensivas, sino que las mismas han de ceñirse al supuesto específico que la disposición concreta contenga. El numeral 8º de la letra a) (De Alto Nivel) califica así a los jefes de división como titulares de cargos carentes de estabilidad, equiparando a tales jefaturas a otras "unidades administrativas de similar o superior jerarquía". De allí que, al primer supuesto referente a los jefes de división se unen dos nuevas previsiones: la de quienes ejercen cargos de "similar" jerarquía y la de quienes ejercen cargos de "superior jerarquía".

A los fines de determinar si la jerarquía de los jefes de departamento, como fuera el caso de la querellante, es similar o superior a los de los jefes de división es necesario atenerse a la norma organizativa donde fueron creadas y jerarquizadas tales unidades, al efecto, la Ley Orgánica de la Administración Central en cuyo artículo 5º se establece el orden jerárquico descendente de las estructuras organizativas de los ministerios, que es el modelo que siguen todas las estructuras burocráticas de la Administración Central y de los entes descentralizados institucionalmente, salvo específicas disposiciones legales. El artículo en cuestión señala:

“Cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, la Dirección General del Ministerio, las Direcciones Generales Sectoriales y las demás dependencias y el personal que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido”.  
“Las unidades operativas o de ejecución estarán integradas en orden jerárquico descendente así: Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Servicios. Los reglamentos orgánicos determinarán el número de las Direcciones y demás dependencias que integrarán cada Ministerio y las funciones que ejercerán esas reparticiones administrativas”.

Como puede apreciarse, cada unidad mencionada ocupa una posición jerárquica supraordinada en relación con la siguiente, en forma tal que no puede afirmarse que pueda haber equiparación entre ellas. Ahora bien, las divisiones son estructuras superiores a los departamentos por lo cual la jefatura de departamento no puede valedamente ser considerada obviamente ni como “superior” ni como equivalente a la jefatura de división en virtud de su rango manifiestamente inferior. Por todo lo anterior es indudable que desde el punto de vista teórico resulta evidente que el cargo ocupado por la querellante en forma alguna se encontraba en el supuesto del ordinal 8º de la letra a) del artículo único del Decreto 211. Veamos entonces si, independientemente de esta realidad jurídica, se encuentra una realidad fáctica que justifique la equiparación que el Tribunal considerara legítima. Al efecto se observa que el Tribunal de la Carrera Administrativa estimó como prueba determinante del rango del cargo ocupado por la querellante, pasando por encima de la normativa expresa de la Ley Orgánica de la Administración Central y de la ausencia de elementos de juicio constante en el expediente administrativo, entre ellos, la falta del Registro de Información del Cargo (RIC), las copias fotostáticas de un Organigrama de Posición de la Oficina de Planificación y de un Organigrama Estructural. Ahora bien, las indicadas copias no contienen ningún elemento certificadorio que aluda a su origen o validez, en razón de lo cual desde el punto de vista probatorio su valor es nulo y no ha debido en forma alguna ser objeto de apreciación por el *a quo*.

La circunstancia antes anotada, a la cual se une la señalada ausencia de elementos de juicio que pudieran justificar debidamente el acto impugnado, llevan a la convicción de esta Corte que el acto careció de fundamento, por lo cual era procedente su nulidad y, asimismo, que el *a quo* se basó en un falso supuesto al dar por demostrados hechos con medios inidóneos para producir tal efecto, en razón de lo cual, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, revoca la decisión apelada dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa el día 17 de abril de 1985, declarando igualmente la nulidad del acto de remoción que afectara a la querellante Vilma Rosa González Morantes, antes identificada y consiguientemente del posterior acto de retiro, ordenando su reincorporación al cargo que ocupara o a otro de igual naturaleza y remuneración con el pago, como indemnización de los sueldos dejados de percibir desde la fecha del retiro hasta la de la presente sentencia.

3. *Situaciones jurídicas: Reubicación***CPCA****3-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. IPASME.

Ahora bien, por lo que atañe al acto de retiro, esta Corte comparte el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de que no se cumplieron los trámites de reubicación a que se contraen los artículos 86 a 88 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, ya que la única gestión realizada al efecto fue una notificación efectuada al día siguiente de la remoción al Director Ejecutivo de la Oficina Central de Personal (folio 249), esto es, el 12 de mayo de 1983, y ocurre que ese mismo día se le participó al funcionario que las gestiones de reubicación habían sido infructuosas (folio 248). No cabe duda, en consecuencia, que mal pudieron realizarse las gestiones en cuestión, apreciando esta Corte tal hecho indicado como un incumplimiento total de la obligación de gestionar la reubicación antes de proceder a efectuar el retiro. De modo que siendo tal trámite necesario, su ausencia vicia de nulidad absoluta el acto de retiro, y así se declara, por lo cual anulado dicho acto, la Administración deberá proceder a acordarle nuevamente al querellante el período de disponibilidad de un mes y proceder dentro de tal lapso a efectuar en forma efectiva las gestiones reubicatorias.

4. *Derechos: Prestaciones sociales***CPCA****7-10-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Juan C. Baute vs. República (Oficina Central de Presupuesto).

**Procede el pago de las prestaciones sociales al funcionario removido de un cargo de libre nombramiento y remoción cuando al agotarse inútilmente la gestión reubicatoria, debe ser retirado de la Administración.**

La Ley de Carrera Administrativa estableció como derecho de los funcionarios de carrera el de percibir las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que contempla la Ley de Trabajo, o las que puedan corresponderle según la Ley especial, si esta última le fuera más favorable. Al efecto, el artículo 26 del mencionado texto legal, consagratorio del derecho enunciado, señaló en su primera parte lo siguiente:

“Los funcionarios de carrera tendrán derecho a percibir como indemnización al renunciar, o ser retirados de sus cargos conforme a lo previsto en el artículo 53 de esta Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que contempla la Ley del Trabajo, o las que puedan corresponderles según la Ley especial si esta última les fuera más favorable”.



El texto del artículo transcrito indicaría que las prestaciones sociales deben ser pagadas a los funcionarios públicos en los siguientes supuestos: a) si se trata de un funcionario sometido a la Ley de Carrera Administrativa; b) si el funcionario antes indicado tiene la condición de funcionario de carrera; c) si el sujeto que llena las dos condiciones precedentes ha concluido su relación de empleo público por renuncia o por cualquiera de las otras causas establecidas en el artículo 53 de la Ley; d) los beneficios que se percibirían estarían constituidos por el pago de la antigüedad y el auxilio de cesantía en la forma prevista en la Ley del Trabajo, o bien las que por ley expresa le hayan sido asignados a la categoría específica a la cual el funcionario pertenece y resulten más favorables que las de la legislación laboral.

De la anterior redacción, la apelante deduce que, sólo cuando el retiro se produzca por las causales previstas en el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, el funcionario de carrera puede percibir las prestaciones sociales y no en ninguna otra circunstancia. Recuerda la apelante que en ejercicio de la potestad reglamentaria el Ejecutivo reguló la situación de los funcionarios de carrera que pasaban a desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, situación ésta que se denomina "de permiso especial". Por la vía antes señalada el Ejecutivo agregó a las causas legislativamente previstas para el pago de las prestaciones sociales, una nueva causal, no contemplada en la Ley, constituida por la circunstancia de que el funcionario de carrera fuese removido del cargo de libre nombramiento y remoción que desempeñaba en condición de permiso especial. Para la apelante el nuevo supuesto establecido por el Ejecutivo para el pago de las prestaciones sociales constituye una violación de la Ley de Carrera Administrativa por crear una nueva causal no prevista por ella. Por el contrario, estima la apelante, que el funcionario de carrera que ocupa un cargo de libre nombramiento y remoción al ser removido de dicho cargo, sólo tiene derecho a su reubicación en otro cargo de carrera análogo al último que desempeñaba.

Disiente esta Corte del criterio antes expresado por cuanto la interpretación de la ley no puede ser textual y aislada sino comprensiva de todo el sistema condensado en la norma concreta en todo su contexto jurídico. En efecto, si bien el artículo 26 *ejusdem* señala los casos que dan lugar al pago de las prestaciones sociales a los funcionarios de carrera, su redacción lo que quiso fue insistir en que la renuncia del funcionario no le haría perder tales prestaciones y por eso indicó que la misma, al igual que los demás motivos de retiro contempladas en el artículo 53 daban lugar al pago de las prestaciones. No puede interpretarse que tal artículo desconozca que la remoción de un funcionario de carrera de un cargo de libre nombramiento y remoción, no dé lugar en definitiva a una causal de retiro. En efecto, si el funcionario de carrera removido del cargo de libre nombramiento y remoción no puede ser reubicado en un nuevo cargo de carrera, esto significará su retiro de la Administración. El hecho de que el artículo 53 no señale expresamente tal circunstancia no significa que esa causa de retiro no exista. Las causas señaladas en el artículo 53 no son absolutas por cuanto no pueden ser consideradas como cerradas o únicas. En efecto, la declaración judicial de ausencia o de muerte constituye obviamente una causa de retiro; la inhabilitación declarada por un tribunal debe constituir necesariamente una causa de retiro; y asimismo lo es la condenatoria penal que prive al sujeto de su libertad. El artículo 53 *ejusdem* tampoco menciona como causa de retiro la decadencia o decaimiento del nombramiento producido por la pérdida sobrevinida en el sujeto de los requisitos esenciales para el desempeño del cargo; pero nadie puede negar que la misma lo constituye. Asimismo la nulidad absoluta de un nombramiento reconocida por la propia Administración de conformidad con el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al igual que su declaratoria que la de la nulidad relativa emanada de un tribunal, extinguen la relación. Sin ir muy lejos, otra causa de retiro que la propia Ley de Carrera Administrativa contempla es la aceptación de un nuevo

cargo que produce la remoción del anterior, mediante una presunción expresamente establecida. La existencia de una incompatibilidad en el artículo 33 de la Ley de Carrera Administrativa es igualmente constitutiva de una causal de retiro.

Vistas las anteriores consideraciones no puede interpretarse en forma cerrada el texto del artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa; por cuanto lo que el legislador quiso fue ser lo más amplio posible en el reconocimiento del derecho de los funcionarios de carrera a las prestaciones sociales; el cual, en definitiva, se rige como un derecho adquirido, cualquiera sea la causa de la ruptura de la relación de empleo público. Cuando el Ejecutivo expresa en el Reglamento General que el funcionario removido de un cargo de libre nombramiento y remoción puede ser beneficiario de las prestaciones sociales, no incurre en ilegalidad alguna, por cuanto si se agota inútilmente la gestión reubicatoria, este funcionario debe ser retirado de la Administración y el retiro necesariamente implica el pago de sus prestaciones sociales.

##### 5. Destitución

**CPCA**

**3-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Julio F. Reyes vs. República (Procuraduría General de la República).

Esta Corte observa que, por el contrario, en la verificación de los supuestos para la procedencia de la causal de remoción prevista en el ordinal 2 del artículo 52 de la Ley de Carrera Administrativa, el juez contencioso-administrativo debe limitarse a determinar la existencia de los presupuestos que dicho artículo establece sin que le corresponda examinar la conveniencia o no de la decisión administrativa con base en la cual la Administración asumió una determinada línea de actuación.

Con base en las consideraciones que anteceden, resulta evidente que la sentencia apelada incurrió en el vicio de errónea interpretación de la Ley, en razón de lo cual es procedente su nulidad, y así se declara.

##### 6. Renuncia

**CPCA**

**18-8-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Freddy Urbina V. vs. INAVI.

Para decidir, la Corte observa:

1. El acto administrativo cuya nulidad se demanda, está contenido en el oficio Nº 41900106-520, de fecha 25 de julio de 1983, emanado del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), cuyo contenido es el siguiente:

“En atención a su comunicación de fecha 23 de junio de 1983, en la cual solicita deje sin efecto la renuncia introducida por usted con fecha 4 de abril de 1983, al cargo al cual iba a ser reincorporado por este Organismo, cumplimos con informarle que dicha solicitud es improcedente, por cuanto las renunciaciones son, jurídicamente hablando, *actos jurídicos unilaterales*, cuya eficacia jurídica

es absoluta desde el momento en que es conocida por el destinatario, ella no es revocable, pues la voluntad emitida una vez llegada a su destino, produce plenos efectos jurídicos. En el caso que nos ocupa, usted, con fecha 4 de abril de 1983, renunció al cargo al cual se le iba a reincorporar, lógico es suponer que dicho derecho se encuentra caduco para la fecha de la nueva comunicación de *revocación*. Para estos casos la renuncia al derecho produjo sus efectos, en consecuencia de lo cual, el Instituto ha dispuesto por consiguiente de su cargo, o de lo que en expectativa jurídica usted tenía. El Instituto Nacional de la Vivienda es respetuoso de las decisiones de cualquier órgano jurisdiccional, muy especialmente las de las Cortes y Altos Tribunales del país; cuando se producen decisiones condenatorias, o que obliguen a cumplir conductas, es reiterada nuestra disposición al acatamiento y ejecución voluntaria de lo dispuesto en vía judicial, de ello dimos demostración cuando le comunicamos por la prensa su derecho a reincorporarse al cargo correspondiente, de lo cual obtuvimos por respuesta la renuncia a su reincorporación y copia del FP-020 de Reingreso al Ministerio de Relaciones Interiores donde usted actualmente desempeña el cargo de Analista de Personal II, en consecuencia resulta extemporánea su solicitud".

Conforme a lo dispuesto por el artículo 53, ordinal 1º de la Ley de Carrera Administrativa, el retiro de la Administración Pública Nacional procederá, por *renuncia escrita del funcionario debidamente aceptada* (subrayado de la Corte). Y el artículo 117 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, establece que la renuncia deberá ser notificada al titular de la Dirección, debiendo el renunciante permanecer en el cargo hasta la aceptación de la renuncia.

Por otra parte, el artículo 32 de la Ley de Carrera Administrativa señala que la aceptación de un nuevo destino incompatible con el que se ejerza, implica la renuncia del anterior.

En el caso de autos, está debidamente comprobado cada uno de los extremos de Ley, así: La renuncia escrita del funcionario notificada al Jefe de la Oficina de Personal del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), en fecha 4 de abril de 1983; y su aceptación, por oficio del 8 de abril de 1983 (folio 319). Asimismo, consta de los autos que el recurrente había reingresado a la Administración Pública Nacional, específicamente en el Ministerio de Relaciones Interiores, donde se desempeñaba como Analista de Personal II, desde el 1º de mayo de 1982.

Ahora bien, la sentencia dictada por esta Corte, en la que se ordena la reincorporación del funcionario a la Administración Pública Nacional es de fecha 15 de diciembre de 1982, por lo que para el momento de la ejecución del fallo, y no habiéndose producido la renuncia al cargo que ocupaba, de aceptar el nuevo destino operaba la renuncia del anterior.

El objeto de la apelación se contrae a que la recurrida señaló como razones para no declarar la nulidad del acto administrativo de no aceptación de la revocatoria de la renuncia, elementos diferentes al contenido en dicho oficio; sin embargo, lo que ocurre es que el acto administrativo impugnado comprende dos motivaciones: una referida a la naturaleza de la renuncia expresa; y otra, a la renuncia automática. Al atacarse la ilegalidad de dicho acto, sólo se hace referencia a la primera cuestión; y al decidirse se fundamenta en la renuncia automática. Pero como ha sido señalado precedentemente por esta Corte, el acto impugnado cumplió con los extremos de Ley, de allí que resulta ajustada a derecho, la decisión recurrida, y así se declara.