

# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Trimestre 1981 \**

Selección, recopilación y notas  
por Mary Ramos Fernández  
*Abogado*

Secretaría de la Redacción de la Revista

### SUMARIO

#### I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Ordenamiento jurídico: Pérdida temporal de vigencia de la ley.* 2. *El Poder Ejecutivo: La Administración Pública.* A. Poderes de los Colegios Profesionales. B. Naturaleza de las Comisiones Tripartitas. C. La Reserva de Archivos. D. Prerrogativas procesales: Notificación del Procurador General de la República. 3. *El Poder Discrecional.*

#### II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Constituciones Nacionales.* A. Ambito temporal de aplicación de la ley. B. Incumplimiento de la obligación tributaria: sanciones. C. Impuesto sobre la Renta. a. Rebajas. b. Determinación de activos. 2. *Contribuciones municipales: Hecho imponible en las patentes de Industria y Comercio.*

#### III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO

1. *Regulación de los intereses.* 2. *Regulación del crédito.*

#### IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Diferencias con la actividad judicial.* 2. *Procedimiento administrativo.* A. Regulación. B. Los interesados. a. Notificación. b. Derecho a ser oído y a la defensa. c. Valor de la declaración jurada. C. Preclusividad. D. Desviación. 3. *Los actos administrativos.* A. Caracterización. B. Competencia. C. Clases: El acto de autorización. D. Formación. a. Reglas para la formación. F. Motivación. a. Requisitos de validez. b. Oportunidad. G. Efectos. Persecución de legitimidad. H. Vicios. a. Vicio de forma: Falta de firma.

#### V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos: Corte Suprema de Justicia.* 2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación.* A. Definición y carácter. B. Objeto. C. Procedencia. D. Distinción según el objeto. E. Regulación del procedimiento. F. Requisitos procesales. a. Requisitos del libelo. b. Lapso de caducidad. G. Suspensión de efectos del acto recurrido. a. Procedencia de la suspensión. b. Casos de urgencia. c. Carácter de los perjuicios. H. Las partes en el procedimiento. a. Notificación al Procurador General de la República. b. Los coadyuvantes e interesados. I. Emplazamiento. a. Carácter. b. Consignación del cartel de emplazamiento. c. Contenido del cartel de emplazamiento. J. Oposición y defensa. a. Oportunidad. K. Pruebas. a. Medios de prueba. a'. Prueba documental. b. Exhibición de documentos. c. Inspección ocular. B. Objeto de las pruebas. c. Oportunidad. d. Carga de la prueba. L. Informes. M. La sentencia en lo contencioso-administrativo. a. Contenido. b. Poderes del juez. c. Apelaciones. N. Desistimiento. 3. *El recurso contencioso-administrativo de interpretación.*

#### VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Limitaciones urbanísticas.* 2. *Inquilinato: Desocupación.* 3. *Expropiación.* A. Regulación de orden público. B. Ocupación previa: Valor del avalúo previo. C. Contestación en el juicio.

\* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA), en Sala Plena (CSJ-SP) y en su Juzgado de Sustanciación (CSJ-SPA-JS) dictadas desde el 4-11-80 hasta el 12-2-81 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA), dictadas desde el 24-11-80 hasta el 12-2-81.

D. Justiprecio. a. Finalidad. b. Carácter. c. Motivación. d. Elementos de carácter obligatorio. e. Diversos valores. f. Valor fiscal. g. Valor medio. h. Elementos en la expropiación parcial. E. El peritaje: Intimación de honorarios de los peritos. F. Competencia del juez.

#### VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Ámbito de aplicación de la ley.* A. Cuerpos de seguridad del Estado. B. Personal de la Contraloría General de la República. 2. *Cargos.* A. Desempeño. B. Cargos de carrera. a. Imprudencia de su origen en un contrato. b. Tipos. C. Cargos de libre nombramiento y remoción. 3. *Derechos.* A. Prerrogativas. B. Remuneración: Primas. C. Prestaciones sociales. a. Procedencia. b. Cálculo. 4. *Incompatibilidades.* 5. *Retiro.* A. Imprudencia. B. Destitución. 6. *El contencioso de la Carrera Administrativa.* A. Condiciones de admisibilidad. a. Agotamiento de la vía administrativa. b. Lapso de caducidad. B. Efectos de la decisión.

\*

### I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

#### 1. *Ordenamiento Jurídico: Pérdida temporal de vigencia de la ley*

**CPCA**

**16-12-80**

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

**La Ley derogatoria debe llevar expresamente en su articulado los casos concretos de suspensión parcial y singular de otros textos legales.**

Dos circunstancias hacen diferente la opinión de esta Corte de la de los recurrentes: La primera, que una pérdida temporal de vigencia de la ley, por aplicación a su vez de otra y en forma momentánea, crea problemas de interpretación tan delicados que, normalmente, la ley derogatoria debe llevar expresamente en su articulado los casos concretos de suspensión parcial y singular de otros textos legales. Todo ello en razón de la seguridad: la falta de estabilidad del orden jurídico haría peligrar el propio orden social.

#### 2. *El Poder Ejecutivo: La administración Pública*

##### A. *Poderes de los Colegios Profesionales*

**CPCA**

**12-2-81**

**Los Colegios Profesionales tienen por atribución directa del ordenamiento Jurídico funciones que le son propias a la administración; por tal razón todo documento derivado de ellos tiene los mismos efectos que los realizados por la administración.**

Los Colegios Profesionales tienen por atribución directa del ordenamiento jurídico de funciones que le son propias a la Administración, y les da facultades administrativas sobre los miembros del Colegio, siguiendo la técnica que en Derecho administrativo se denomina de la "auto-administración". Así, se les otorga, por ejemplo, el control objetivo de las condiciones de ingreso en el Colegio y la potestad disciplinaria sobre sus miembros. Es así como las Actas de los Colegios Profesionales, o todo documento derivado de la llamada actividad certificante tiene los mismos efectos que la realizada por la Administración Pública.

El Acta de la Asamblea del Colegio de Abogados del Distrito Federal realizada el 20 de noviembre de 1979, como bien lo señala el Ministerio Público, da fe de lo ocurrido en dicha Asamblea, es la forma de exteriorizar la voluntad del Colegio, del órgano, y en momento alguno el recurrente ha probado que lo señalado en dicha Acta sea incorrecto, contenga algún vicio que la haga anulable. Por lo demás, la forma normal de funcionamiento de un órgano colegiado es la que refleja el Acta, tomando en cuenta que el criterio de formación interior de la voluntad del órgano colectivo no sigue un principio vertical de jerarquía, sino un criterio horizontal de mayoría. Por otra parte, los miembros del órgano colegiado pueden hacer constar en el Acta su opinión o voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, y advierte la Corte en el Acta que el impugnante participó en dicha Asamblea pero no objetó el sistema de votaciones.

La Corte observa:

No presenta el impugnante prueba alguna que permita confirmar su alegato; por tanto, en razón de las razones arriba señaladas la Corte declara sin lugar este pedimento.

#### *Voto salvado del Magistrado Antonio Anguisano*

La Corte Suprema de Justicia ha decidido que “mediando en un asunto la intervención del Estado, su declaración de voluntad se expresa dentro de un proceso formativo que se desarrolla de acuerdo con la Ley y con fundamento en la observancia de ciertas formalidades por parte de quien pueda cumplirla en ejercicio de la función pública, porque tenga capacidad para obrar e intervenir como sujeto de derecho”. Según este principio, no podrá haber manifestación legítima de voluntad cuando se dejan de cumplir las formas requeridas, o cuando se han cumplido de manera irregular o distinta, porque la manifestación así emanada “no responde a la verdadera voluntad de la Administración”. El citado autor Brewer-Carías, sobre esto, ha dicho que “por tanto, los vicios de error y dolo del Derecho común se aplican a la manifestación de voluntad de la Administración en tanto en cuanto conllevan un vicio de ilegalidad. . . En todo caso, cuando la manifestación de la Administración no responde a su verdadera voluntad, el acto de ella emanado contiene un vicio de forma susceptible de producir la anulación del acto administrativo”. (Jurisprudencia de la Corte Suprema y Estudios de Derecho Administrativo, Tomo III, Vol. I. págs. 43 y 44).

En el presente caso, el señalado como infringido artículo 37 de la Ley de Abogados, preceptúa:

“La Asamblea se instalará con no menos de las dos terceras partes de sus miembros, pero podrá deliberar con la mitad más uno de los asistentes. Si no existiere el *quórum* reglamentario para la instalación de la Asamblea, los abogados asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y tomarán las medidas necesarias para asegurar la asistencia del número de abogados requeridos. Si el día fijado por la Comisión Preparatoria para la instalación de la Asamblea, no se obtuviere el *quórum* reglamentario, ésta se instalará con los asistentes”.

A su vez, el artículo 5 del “Reglamento Sobre Elección en los Organismos Profesionales y en el Instituto de Previsión del Abogado” dispone:

“Las Asambleas de Colegios de Abogados se constituirán válidamente con las dos terceras partes, por lo menos, del número de sus miembros y sus decisiones se tomarán por la mitad más uno de los asistentes, salvo lo establecido en los artículos 2º y 21”.

“En todos los casos en que la Asamblea no se pueda instalar por falta de *quórum*, los abogados asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y adoptarán las medidas necesarias para asegurar la asistencia del número de miembros requeridos para una segunda reunión, que tendrá lugar el día que indique la Comisión; si en esta

oportunidad tampoco hubiere *quórum*, la Asamblea se instalará con el número de abogados asistentes”.

En el Acta de la Asamblea celebrada el día 20 de noviembre de 1979 —cuya copia certificada corre inserta en el Expediente Administrativo, folios 5 al 10— aparece, en el folio cinco (5), que en ella se encontraban presentes ciento noventa y ocho (198) abogados (195 y el Presidente, el Vice-Presidente y el Bibliotecario); pues bien, como se trataba de una segunda reunión, la misma se instaló con el número de abogados asistentes, que como se indicó fue de ciento noventa y ocho (198); en virtud de que en esta oportunidad tampoco hubo *quórum* dichos abogados asistentes (198) según se afirma en el acta en cuestión, “fueron debidamente registrados en las listas de miembros solventes” y, conforme al artículo 37 de la Ley de Abogados, las deliberaciones de esa Asamblea podrían realizarse con cien (100) asistentes, es decir “con la mitad más uno”, o sea lo que se tiene como mayoría absoluta; y, como en la susomentada Acta (folios 5 al 10) lo que aparece son frases como “por evidente mayoría de votos” (f. 6), “resultó negado” (f. 7), “resultó aprobada” (f. 8) “concluida la votación” (f. 9) y “de acuerdo con el resultado de la votación” (f. 10) significa que en las actas no se dejó constancia expresa de que las deliberaciones se realizaron con la indicada exigencia legal de que hubiera “la mitad más uno de los asistentes”, exigencia legal que se debe considerar implícita en el texto mismo del susodicho artículo 37 de la Ley de Abogados, pues si tal número de asistentes se requiere para deliberar cuando la Asamblea se instala, en la primera ocasión, “con no menos de las dos terceras partes de sus miembros” lo más lógico es interpretar que la voluntad legislativa fue la de exigir esa misma medida de la “mitad más uno de los asistentes” para deliberar en el supuesto —como el de autos— de la instalación de la Asamblea en la segunda ocasión, es decir únicamente “con los asistentes” a la nueva convocatoria. Ahora bien, como antes se dijo, el *quórum* para deliberar era de cien (100), y como se indicó, en el Acta sólo aparecen frases genéricas como las antes señaladas, y no hay constancia expresa de que en cada deliberación se hubiese constatado dicho *quórum*, omisión ésta que se pone de manifiesto en los referidos folios 5 al 10 del expediente administrativo cursante en autos y con la cual se evidencia el incumplimiento del requisito esencial para la validez de las decisiones tomadas por la Asamblea consagrado tanto en el artículo 35 de la Ley de Abogados como en el artículo 5 del Reglamento Sobre Elección (“sus decisiones se tomarán por la mitad más uno de los asistentes”), lo que imponía a la Corte establecer que como no hay prueba del cumplimiento de dicho requisito se deben dar por omitidos, como lo afirma el demandante, lo cual constituye efectivamente un vicio que vulnera el acto de ilegalidad.

#### B. *Naturaleza de las Comisiones Tripartitas*

**CPCA**

**9-12-80**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**Las Comisiones Tripartitas son órganos administrativos que actuando en función jurisdiccional, dictan actos administrativos.**

¿Estaba obligada la Comisión Tripartita de Segunda Instancia a cumplir estrictamente con lo pautado en el artículo antes transcrito? ¿Quiénes son los destinatarios de la norma consagrada en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil? ¿Son los jueces o son las Comisiones Tripartitas órganos jurisdiccionales? Y habría de preguntarse igualmente: ¿ejercen los miembros de estas Comisiones función jurisdiccional?

Para aclarar estas interrogantes veamos la opinión de la Procuraduría General de la República contenida en su dictamen Nº A.E. 5353, de fecha 20 de agosto de

1979, emitido por dicho Organismo a solicitud de esta Corte con motivo de la presente demanda y que expresa en el folio 3 lo siguiente:

“El artículo 1º de la Ley crea la figura de las Comisiones Tripartitas como un Organismo integrado por tres miembros representativos del sector patronal, de los trabajadores y del Ministerio del Trabajo respectivamente, designados por dicho Ministerio, de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento de dicha ley, en los artículos 14, 15, 16 y 17, con una función específica: calificar los despidos, o sea, decidir acerca de la justificación o no del despido que sean objeto los trabajadores amparados por la Ley en referencia (Artículo 2º)”. Frente a esta figura se han presentado dos tendencias; una de ellas considera dicho organismo como de carácter administrativo, ejerciendo funciones jurisdiccionales y dictando por tanto actos jurisdiccionales; la otra, como un organismo administrativo, cumpliendo funciones jurisdiccionales, pero cuyos actos son típicamente administrativos”.

“Ambos criterios coinciden en aceptar a dichos organismos como administrativos ejerciendo una función jurisdiccional, basados en la forma de constitución, el régimen presupuestario y disciplinario a que están sujetas dichas Comisiones, así como en la teoría de la división de los poderes”.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 10 de enero de 1980, analizó la naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra Despidos Injustificados (promulgada el 8 de agosto de 1974), el carácter de las decisiones que de ellas emanan, y el órgano competente para el conocimiento de los actos emanados de las citadas Comisiones. Esta sentencia señala que las Comisiones Tripartitas son por voluntad legislativa “. . .órganos administrativos, enmarcados dentro de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional”; expresa igualmente que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas “. . .procede el recurso contencioso administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa”, pues se trata de “. . .Resoluciones” sometidas a las formalidades de los actos administrativos, en buena parte regidos por la vigente Ley Orgánica de la Administración Central (v.gr.: expediente administrativo, autorización de copias por el Ministerio de adscripción, etc.” declarando a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo como el órgano jurisdiccional competente para conocer de tales decisiones (actos administrativos).

Respecto al alcance de la decisión en estos casos expresa la sentencia: “En primer lugar, con respecto al alcance de la decisión de este órgano jurisdiccional, tratándose como ha quedado establecido en este fallo, del ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación, *el examen de la Sala sólo puede versar sobre la legalidad o corrección jurídica del acto administrativo impugnado*, o sea sobre su conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y concretamente, con las normas legales que condicionan y regulan su existencia y, en este sentido, *constatada una inobservancia o contrariedad al derecho en cualesquiera de las etapas del proceso de formación del acto de que se trata, la declaratoria de este Supremo Tribunal no puede ser otra que la nulidad del acto atacado*, a fin de restablecer la legalidad administrativa infringida, o caso contrario, la confirmatoria del mismo si lo encuentra válido y legítimo, sin extenderse a otras consideraciones que conduzcan a la reforma del acto impugnado, ni en la sustitución del autor del acto ni su condenatoria”.

C. *La reserva de archivos*

CSJ - SPA (4)

20-1-81

Presidente Ponente: René De Sola

**La declaratoria de un archivo reservado no es apelable ante la Corte Suprema de Justicia.**

Vistos el oficio Nº 1605 C.J. de 30 de diciembre de 1980, dirigido a esta Sala por el ciudadano Ministro de Energía y Minas y el expediente que acompaña al mismo, se observa: Aparece del referido oficio que las empresas Shell International Petroleum Company Limited, Shell International Marine Limited y Compañía Shell de Venezuela n.v. interpusieron apelación contra la decisión contenida en el oficio Nº 1056 de 18 de setiembre de 1980, en la cual el Ministerio de Energía y Minas declara confidencial la documentación relativa a la cuenta especial Nº 2504-24, abierta en el Banco Central de Venezuela para depósito del fondo de garantía de que trata la ley orgánica que reserva al Estado la industria y comercio de los hidrocarburos. El oficio en referencia aparece transcrito en copia certificada del acta de la inspección ocular que debía efectuarse en el Banco Central de Venezuela el día 19 de setiembre de 1980, y la decisión que contiene se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Administración Central que autoriza a los órganos superiores del Estado para declarar el carácter reservado o confidencial de algún documento, libro, expediente o registro. No establece esta Ley ningún recurso de apelación por ante esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en relación con las decisiones de esta naturaleza que tomen los órganos de la Administración Central. Por otra parte, no es aplicable al caso planteado lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, ya que, como claramente lo expresa dicha norma, la apelación en ella prevista se refiere exclusivamente a Resoluciones que se dicten en cumplimiento de esa Ley y que hayan sido publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, requisito este último necesario para que corra el término de diez (10) días hábiles dentro del cual puede intentarse el mencionado recurso.

D. *Prerrogativas procesales: Notificación del Procurador General de la República*

CSJ - SPA (260)

15-12-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**La Nación tiene la prerrogativa procesal de ser notificada de todos los actos que deban celebrarse durante el proceso.**

1) La disposición contenida en el artículo 38 constituye una prerrogativa procesal establecida en beneficio de la Nación, entre otras razones por considerar de protección especial los intereses que por definición se presumen afectan el interés colectivo y, además, por no tener los apoderados de la Nación, por mandato de la Ley, las mismas facultades que habitualmente se confieren a quienes defienden a los particulares y por ello deben tener un tiempo razonable de consulta acerca del camino a seguir para el mejor desempeño de su defensa. Privar a la Nación de este tiempo destinado a la reflexión, sería estimular el ejercicio de inútiles recursos, lo cual no sólo puede traducirse en un desprestigio para el crédito de la opinión del Fisco, sino una grave

carga al máximo órgano jurisdiccional, comprometiéndose así en perjuicio de los administrados, su misión de velar por la vigencia plena del principio de la legalidad.

La notificación al Procurador General de la República es una imposición de la Ley a los Tribunales de la República cualquiera sea su competencia o grado. El citado artículo 38 establece:

“En los juicios en que la República sea parte, *los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Procurador General de la República la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso*, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En estos casos, las notificaciones podrán efectuarse en cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el referido asunto. Vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por notificada la República”. (Subrayado de la Corte).

De la lectura de la disposición sólo puede deducirse el manifiesto propósito del legislador de concederle a la Nación esta prerrogativa en relación con todos aquellos actos que dentro de un proceso llegan a celebrarse y de cuyas resultas tuviera interés la representación de aquélla.

Como ya lo advirtiera esta Sala en sentencia del 11 de diciembre de 1979, “a falta de un repertorio limitativo de los actos cuya ejecución debe ser notificada, y en vista de la dimensión formal de las disposiciones que integran ese ‘derecho singular’ aplicable a la República, el criterio del Juez está llamado a ejercer, a través de la interpretación de la Ley, una función simultáneamente moderadora y ajustada de las normas”.

Ahora bien, no puede abrigarse alguna duda acerca de la trascendencia que dentro de la secuela de todo juicio tiene el acto de la Sentencia, de allí que repugne no sólo a la redacción de la disposición comentada sino a los más elementales principios de derecho procesal cualquier interpretación diferente. De allí pues, que de la Sentencia dictada deba notificarse a la Nación.

2) De lo decidido por el Tribunal *a quo* se deduce que en su criterio, la boleta de notificación de que se dictará Sentencia dentro de la tercera audiencia, es suficiente para considerar notificada a la Nación y que el lapso para apelar debe contarse a partir de la fecha en que fue publicada aquélla sin otros trámites.

La boleta de notificación usada en los Tribunales para anunciar la realización del acto de sentencia cuando la causa está paralizada, no constituye un elemento de certeza para las partes intervinientes en cuanto a la oportunidad en que aquél deba realizarse. En efecto, este máximo Tribunal al examinar esta sana y hasta necesaria práctica judicial, decidió que: “Es cierto que encontrándose paralizada la causa se le notificó al Fisco, por medio de boleta, que se iba a sentenciar *dentro de la tercera audiencia*. Si el aviso se hubiera concretado en la expresión aquí subrayada, pudiera suponerse que ella era suficiente y por lo mismo hacía innecesario, una vez publicada la sentencia, un nuevo aviso advirtiendo que se abría el lapso de diez días para apelar. Mas se advierte que aquel lapso no estuvo en realidad circunscrito a las tres audiencias que siguieran a la notificación del Fisco, puesto que comenzaría a contarse después de verificada la última notificación.

“El dato aparentemente concreto de *tres audiencias* exige para que comience a correr, la realización de otro hecho al cual está subordinado —la notificación de la otra parte— cuyo momento de verificación es temporalmente imprecisable ante la existencia de circunstancias por venir, y que pueden depender en mayor o menor grado, aun en grado exclusivo, de la voluntad y conveniencia de esa otra parte. Desconociéndose el momento, inmediato o remoto y por lo mismo incierto, de realización del acto a partir del cual comenzará el término cierto de tres audiencias, debieron los sentenciadores tomar en cuenta esa circunstancia y notificar a la Procuraduría o a su representante en el juicio...”. (Sentencia del 22 de julio de 1980).

A mayor abundamiento es de señalar que:

Distingue la norma comentada varias obligaciones impuestas a los Tribunales, entre ellas la de "anunciar la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique". De lo cual se concluye en que si es cierto que las boletas mencionadas satisfacen la primera de las exigencias indicadas, no puede en modo alguno atribuírseles el mérito de hacer innecesaria la notificación una vez dictada la Sentencia, es decir, realizado el acto.

3) Es de importancia poner de relieve que el proceso de discusión de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República pone en evidencia la justeza de los criterios arriba expresados. En efecto, la Cámara de Diputados al discutir el proyecto presentado por el Ejecutivo, consideró de conveniencia distinguir dos situaciones cuando se trataba de las citaciones o notificaciones que debían hacerse a la Procuraduría General de la República, pero estableció un mismo plazo para que ese órgano se diere por notificado o citado. Al discutirse el proyecto en el Senado, la Comisión de Política Interior de esa Cámara presentó informe sobre los artículos 38 y 46 del proyecto, el día 26 de noviembre de 1965, en los siguientes términos:

*"Artículo 38.*

Contempla este artículo dos situaciones diferentes en cuanto a la actuación de la Procuraduría General de la República en los asuntos o juicios en que tenga interés o sea parte la República".

"La primera situación contemplada en dicho artículo, es aquella que establece obligación a los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de la República toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o cualquier solitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República".

"Se trata en este caso de actuaciones o juicios entre particulares en los cuales la República tendría la condición de tercero por cuanto ella no ha sido parte en tal juicio o asunto. Es natural que en este caso se dé a la Procuraduría General de la República un término suficientemente amplio para el estudio del asunto y la obtención de todos los elementos y recaudos que fueren necesarios para una eficaz defensa de los intereses patrimoniales de la República. Por ello la Comisión está de acuerdo en que en este primer caso el término de notificación a que se refiere el artículo sea ampliado hasta noventa (90) días".

"La segunda situación que contempla el artículo en estudio se refiere a la obligación que tienen los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General en los juicios en que la República sea parte, de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. Esta situación supone la existencia de un juicio en que la República ya es parte, es decir, está ya a derecho, y sus representantes legales han sido citados y haya tenido el beneficio del término que señala el artículo 39 del proyecto para la citación; además de que han tenido también suficiente conocimiento del asunto en el antejuicio administrativo que prevé la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional cuando se trata de juicios y demandas contra la República. Consideramos, pues, que en este caso el término para las notificaciones debe reducirse a ocho (8) días hábiles, al término de los cuales el Procurador se tendrá por notificado."

La Cámara acogió la propuesta hecha por la Comisión y en la Ley vigente la redacción del artículo 38 es la misma que contenía el Informe de aquélla.



3. *El Poder Discrecional***CPCA****16-12-80**

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

**La discrecionalidad esencialmente es una libertad de elección entre alternativas igualmente justas.**

El procedimiento es el siguiente:

a. Comienza por una solicitud, contentiva de determinados datos (artículos 36, literales a, b, c, d, e, f) que están relacionados con el tipo de necesidad que alegue la empresa para solicitar la reducción de personal. Razón por la cual, dependiendo de la necesidad alegada, no es posible, que todos los datos señalados en dicho artículo deban ser incluidos. En todo caso, los señalados en los literales e y f, no pueden ser incluidos en la solicitud sino cuando el supuesto de hecho al cual son aplicables es el que origina la solicitud.

A tal solicitud deben acompañarse determinados recaudos y elaborar la nómina de los trabajadores cuyo despido se solicita, "... en cuanto sea posible..." (artículo 36, parágrafo único) en forma tal que los de mayor capacidad, nacionalidad venezolana, antigüedad en el servicio y mayores cargas de familia conserven su trabajo (artículo 36 del Reglamento. No aparece como obligación *sine qua non*).

b. Recibida la solicitud del patrono la Comisión procederá a realizar las averiguaciones e investigaciones correspondientes. Puede designar asesores que presentarán informe en el plazo fijado por la Comisión, la cual señalará los emolumentos que devengarán a cargo del patrono. Puede acopiar elementos probatorios y debe decidir en un lapso no mayor de treinta días hábiles (artículo 37 del Reglamento).

Observa la Corte que en el procedimiento hay un caso típico de otorgamiento potestad discrecional al órgano administrativo decisor. Sólo que esa remisión, como en todo caso de competencia discrecional, no es total sino parcial. Empero, la discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas (de acuerdo a los textos legales que regulan la materia), o concretamente, elección entre indiferentes jurídicos, pues la decisión que tome la Comisión Tripartita necesariamente se fundamenta en criterios extrajurídicos (económicos o técnicos).

c. Se prevé igualmente el procedimiento administrativo de segundo grado ante la Comisión Tripartita de Segunda Instancia (artículo 38 del Reglamento).

Analizados los artículos del Reglamento de la Ley contra despidos injustificados contentivos del procedimiento en estudio, no se contempla procedimiento contencioso alguno, razón por la cual no procede la solicitud de nulidad por violación derivada de "... la naturaleza contenciosa del procedimiento de solicitud de autorización de despidos justificados contenido en el artículo 7 de la Ley contra Despidos Injustificados..." (Demanda, folio 7 del expediente), y así se declara.

**II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO**1. *Contribuciones nacionales*A. *Ambito Temporal de Aplicación de la Ley***CSJ - SPA (237)****27-11-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Los hechos imponibles o hechos generadores de los tributos se rigen por las leyes vigentes al momento u oportunidad en que se producen. Independientemente de la oportunidad en que**

**se ejerza la acción fiscalizadora y de que tales leyes hayan sido modificadas o derogadas con posterioridad a la acreencia de los hechos imponibles de que se trate.**

Por razones de prelación lógica, la Corte considera necesario examinar, en primer término, el segundo de los vicios mencionados, esto es, la pretendida aplicación de una Ordenanza derogada al acto impugnado. A este respecto, la Corte considera también que es materia pacíficamente aceptada por la doctrina y por la jurisprudencia tributaria, incluso por la de este Alto Tribunal, que los hechos imponibles, o hechos generadores de los tributos, se rigen por las leyes vigentes al momento u oportunidad en que se produjeron. De modo que, y ello acontece con suma frecuencia, las Administraciones Tributarias, en el ejercicio de su acción fiscalizadora, investigan, en efecto, si los contribuyentes dieron el debido cumplimiento a las leyes tributarias vigentes en las oportunidades en que realizaron los actos, hechos, actividades, operaciones, etc. objeto del respectivo tributo, independientemente de la oportunidad en que se ejerza la acción fiscalizadora y de que tales leyes hayan sido modificadas o derogadas con posterioridad a la ocurrencia de los hechos imponibles de que se trate.

*B. Incumplimiento de la Obligación Tributaria: Sanciones*

**CSJ - SPA (17)**

**2-2-81**

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**La sanción por el incumplimiento de la obligación tributaria en forma omisiva, consiste en la aplicación de una multa conforme a las previsiones de la Ley. Tomando en cuenta la existencia de circunstancias atenuantes o agravantes que la modifiquen.**

En materia tributaria se conceptúa la omisión de ingresos como el incumplimiento culpable de obligaciones fiscales, sean éstas sustanciales o formales, diferenciándose del delito de defraudación fiscal en la inexistencia del factor intencional, doloso, que se da cuando el sujeto infractor incurre en un acto que induce a error a la Administración, como sería la presentación de declaraciones juradas inexactas, que contengan datos falsos o exclusión de algún bien, actividad u operación que implique una intención o propósito deliberado de disminuir la carga fiscal, o por no denunciar que la estimación de rentas practicada es inferior a la realidad.

El incumplimiento de la obligación tributaria en forma omisiva, como conducta que supone el incumplimiento de un deber constituye, en sí, una transgresión fiscal específica, cuya sanción consiste en la aplicación de una multa conforme a las previsiones de la Ley.

Nuestro Estatuto de Impuesto sobre la Renta establece, fundamentalmente como sanción para la infracción de sus disposiciones, la multa (pena de orden pecuniario), dejando a salvo la aplicación de las penas que prescribe el Código Penal en los casos de comisión de delitos; y en cuanto a su dosificación, impone tener en cuenta la existencia de circunstancias atenuantes o agravantes que la modifiquen. Así la parte *in fine* del artículo 69 de la Ley de 1961, aplicable al caso de autos, dice: "En la aplicación de las multas se tendrán en cuenta cualesquiera circunstancias que atenúen o agraven la infracción".

Al respecto se señala que el ordenamiento jurídico consagra determinado proceder o la concertación de varios, como una infracción; y por ende como presupuesto

indispensable para el nacimiento de una sanción. Igualmente, al resolver acerca de la intensidad y cuantía de la pena aplicable, crea en atención a las circunstancias relacionadas con la preparación y ejecución del acto ilícito, o a las condiciones del sujeto interviniente, entre otras, un conjunto de agravantes o atenuantes e incluso, formas diversas de cumplimiento de la pena. De allí pues, que no exista precepto ni doctrina que autorice confundir el quebrantamiento de la norma con las atenuantes o agravantes que puedan existir.

En el caso concreto de autos, ya hemos visto que el hecho constitutivo de la infracción fue la omisión de ingresos por parte de la apelante, la cual en su declaración de rentas presentada para el ejercicio económico fiscal coincidente con el año civil de 1965, omitió enriquecimientos provenientes de ventas, intereses y cobros percibidos o realizados en ese período. Acaecido el hecho objetivo de la violación legal, determinante de la transgresión, procedía como en efecto se hizo, a la aplicación de la multa correspondiente, por estar ubicada la contribuyente en los supuestos previstos en la norma sancionadora (art. 60, Ley de 1961). La Administración, al reconsiderar administrativamente la aplicación de la sanción, tomó erradamente el hecho mismo de la omisión de ingresos, es decir, la infracción en sí, como circunstancia agravante, sin base jurídica alguna, pues la omisión de ingresos no se encuentra tipificada *per se* en el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, como causa motivadora del aumento de la multa que corresponde. En efecto, las circunstancias agravantes que establece dicho ordenamiento reglamentario son:

- 1) Haber sido condenado el contribuyente en el curso de los siete años anteriores por la comisión de algún delito en perjuicio del Fisco Nacional.
- 2) Haber sido multado el contribuyente reiteradamente en el curso de los cinco años anteriores por la contravención prevista en el artículo 105 de la Ley.
- 3) Cualquier otra circunstancia de tal entidad que merezca ser tomada en cuenta para aplicar la multa por encima del término medio sin exceder del límite superior, en cuyo caso deberán indicarse razonablemente los motivos que la justifican.

La jurisprudencia tiene establecido que las sanciones penales no deben extenderse a casos para los que no han sido clara y precisamente establecidos, es decir, hay que proceder a penalizar ateniéndose a la letra de la disposición que establece la sanción, pues al intérprete le está vedado establecerla por vía de analogía. En conclusión, no es procedente, como lo hizo la Administración del Impuesto, considerar la omisión de ingresos como una agravante de la misma infracción punible y así se declara.

### C. Impuesto sobre la Renta

#### a. Rebajas

CSJ - SPA (21)

12-2-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**Las empresas que obtengan beneficios derivados de la elaboración de productos industriales, generación y distribución de energía eléctrica, agricultura y cría, pesca o transporte por mandato expreso de la Ley, son titulares del beneficio de rebaja impositiva.**

Admitiendo pues que las aves que la contribuyente adquiere, no para la venta, sino para ser destinadas a la producción de huevos, que es su actividad fundamental,

de acuerdo con el objeto de explotación específico de la empresa, son activos fijos; la Sala debe examinar si tales bienes pueden gozar de la rebaja impositiva contemplada por el artículo 67 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, aplicable al caso de autos. En jurisprudencia de la Corte ha señalado que el beneficio otorgado por la mencionada norma está limitado por las condiciones que el mismo precepto contiene y que son de diversa índole, a saber: de orden subjetivo, que se refieren al carácter empresarial del contribuyente; de orden objetivo, que atañen a la naturaleza de los activos en los cuales se ha hecho la inversión; y finalmente, otras son especiales o temporales, pues tienen que ver con el lugar donde se hacen las inversiones, el ejercicio en el cual se realizan y el tiempo en que efectivamente se utilizan los nuevos activos en la producción de la renta.

Las limitaciones subjetivas excluyen de este beneficio fiscal a ciertas categorías de contribuyentes: comerciantes, empresas de servicio, hoteles, tintorerías, de compra-venta de ganado, de perforación de pozos y de explotación de canteras. Por mandato expreso de la Ley son nominalmente titulares del beneficio de esta rebaja impositiva las "empresas que obtengan beneficios derivados de la laboración de productos industriales, generación y distribución de energía eléctrica, agricultura, cría, pesca o transporte". La contribuyente de autos, "Granjas Nirgua, C.A." tiene como objeto principal, según se asienta en el Acta Fiscal y de conformidad con el artículo 3º de su Documento Constitutivo (folio 88), la realización de toda especie de explotaciones agrícolas y pecuarias. No importa cuál es el Objeto Social estatutario que figure en el Documento Constitutivo, sino la actividad efectivamente desarrollada por la contribuyente que, en el caso de autos, la misma fiscalización reconoce como referida a la explotación agrícola de "producción de huevos". Estando pues la contribuyente dentro del concepto de empresa avícola, íntimamente relacionada con la cría, que señala la norma legal antes citada, tiene a juicio de la Sala derecho a la reducción impositiva, cuya procedencia se ventila en este juicio de alzada.

b. *Determinación de activos*

CSJ - SPA (21)

12-2-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**Para determinar si un bien específico constituye un "activo permanente" o "circulante" debe apreciarse el destino para el cual fue adquirido, su naturaleza y su efectiva utilización en la empresa.**

A este respecto la Sala en anteriores decisiones ha establecido: "La jurisprudencia en este aspecto ha sido clara y constante. De modo que para determinar si un bien específico constituye un "activo permanente" o "circulante", debe examinarse cada situación en particular, apreciarse el destino para el que fue adquirido y además, su naturaleza y su efectiva utilización en la empresa" (Sentencia del 24-2-76). Los textos contables consagran que la circunstancia de que un activo fijo se venda cuando ese bien ha dejado de ser productivo, no desfigura su carácter de permanente, pues lo que lo caracteriza es el fin a que se destina dicho activo. Si la gallina se vende al término de su vida útil como ponedora, no es porque la finalidad del negocio sea comerciar con dichas aves de corral, sino porque éstas tienen para ese momento un valor de desecho que puede procurar una utilidad marginal. De ahí pues, que el acto de la venta de la gallina sea sólo circunstancial pero lógico, pues obedece a su pérdida de utilidad para la actividad económica a la cual se ha destinado, hecho que se opera al disminuir su capacidad ponedora.

Lo importante pues, para considerar un activo como fijo, es que el mismo no esté señalado para la venta, esto es, que su función no sea la de ser vendido o realizado por constituir el objeto de la empresa, sino que dicho bien esté destinado a la producción de la renta, como es el caso de las gallinas de la contribuyente, que son adquiridas por ésta para la producción de huevos y no para ser vendidas. En conclusión, a juicio de esta Sala, y de acuerdo a los más modernos criterios de contabilidad, en esta especialidad, avicultura, las gallinas utilizadas por la contribuyente para producir huevos que son su objeto comercial principal, constituyen un activo fijo de primerísimo uso como fue determinado por la recurrida y no un activo circulante, como lo pretende la representación fiscal.

El artículo 54 del Reglamento de la Ley de la materia, dice que son activos de carácter permanente destinados a la producción de la renta, los bienes corporales o incorporeales adquiridos o producidos para el uso de la propia empresa y no señalados para la venta. Como puede verse claramente, esa disposición reglamentaria no hace otra cosa que recoger de modo abreviado pero preciso, todos los conceptos que se han expuesto sobre las características que un bien debe tener en el proceso productivo de una empresa, para ser considerado como activo fijo o permanente. El hecho de que en el texto del citado artículo no se mencione de modo expreso los animales en general y las aves en particular, no implica que dichos bienes puedan ser desestimados como activos fijos, por cuanto la enumeración que en él hace el legislador, al usar la expresión “tales como: inmuebles, maquinarias, equipos y unidades de transporte...”, es meramente enunciativa, a título de ejemplo, y no taxativa (*Species expressae per modum exempli non restringunt*).

2. *Contribuciones Municipales: Hecho Imponible en las Patentes de Industria y Comercio*

CSJ - SPA (237)

27-11-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El Impuesto de Patente de Industria y Comercio, no grava los “ingresos brutos” ni las “ventas”, sino el ejercicio de actividades económicas lucrativas en el Distrito Federal, los “ingresos brutos” y el “producto de las ventas” son, simplemente, la base de cálculo del impuesto.**

Asimismo se observa: que son conceptos distintos —que la contribuyente confunde—, el hecho imponible, o hecho generador del impuesto, y la base imponible. El primero es el supuesto de la norma impositiva, a cuya ocurrencia o producción se causa el impuesto; en tanto que la segunda es la cuantificación de aquel hecho, a la cual se aplicará la alícuota o módulo del impuesto —también llamado impropiamente tarifa—, para calcular el monto del impuesto causado. En lo que concierne al impuesto municipal denominado “patente de industria y comercio” —lo ha dicho ya la Corte en oportunidades anteriores—, el hecho imponible, conforme a lo previsto en la respectiva Ordenanza del Distrito Federal, de cuya ejecución se trata, es “toda actividad industrial, comercial o de índole similar ejercida en el Distrito Federal... con fines lucrativos”, según el artículo 1º de la Ordenanza de 1968, o —dicho lo mismo de otro modo—, “el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de índole similar en jurisdicción del Distrito Federal”, según el mismo artículo de la Ordenanza de 1976; y, tratándose de un impuesto territorial, esta Ordenanza previene, como criterio interpretativo de la territorialidad, que, “a los fines de esta Ordenanza, se considera que dichas actividades son ejercidas en juris-

dicción del Distrito Federal, cuando una cualquiera de las operaciones o actos fundamentales que la integran o la determinan, se ha realizado dentro del territorio de la entidad" (artículo 2º). La base imponible de este tributo son los "ingresos brutos" o el "producto de ventas u otras operaciones": este concepto se ha mantenido, fundamentalmente, en ambas Ordenanzas. De modo, pues, que debe tenerse claramente precisado que este impuesto no grava los "ingresos brutos" ni las "ventas", sino el ejercicio de actividades económicas lucrativas en el Distrito Federal: los "ingresos brutos" y el "producto de las ventas" son, pura y simplemente, la base de cálculo del impuesto.

Como puede fácilmente apreciarse, el impuesto mencionado no grava a las "empresas de seguros", como tales, ni menos aún los "contratos de seguros", ni sus rendimientos, sino el ejercicio de esa "actividad industrial" en jurisdicción del Distrito Federal. Siendo así, como en efecto lo es, resulta indiferente, en absoluto, a los fines del funcionamiento regular del citado impuesto, que la demandante —que es contribuyente del mismo como empresa de seguros— domicilie en el exterior sus contratos de seguros o de reaseguros y los someta a la jurisdicción de legislaciones y tribunales extranjeros. La legislación tributaria es de relevante e indiscutible orden público, por lo cual no es dable que los contribuyentes se sustraigan a su imperio mediante la celebración de convenios particulares.

En el caso de autos, según aparece del expediente administrativo y lo confirman, precisamente, las results de las testimoniales y de la experticia promovidas por la demandante, empresas aseguradoras del exterior ofrecen a ésta el reaseguro de riesgos asegurados por aquéllas; la recurrente, que tiene su domicilio principal en jurisdicción del Distrito Federal, analiza la oferta y, en su caso, les participa a aquéllas la aceptación de la oferta. Tales aseguradoras avisan a la recurrente el cobro de las primas que cubren los riesgos cedidos, así como el monto de la participación de la recurrente en ellas, el cual le es depositado en bancos también del exterior, y cuyo depósito es confirmado por la nota de crédito que el Banco le remite. Estas notas de crédito son contabilizadas por la recurrente en Caracas, en las cuentas bancarias que tiene abiertas en el exterior; y contra las cuales gira, en su oportunidad, para pagar las indemnizaciones exigidas al momento de producirse el siniestro. Aparece también de los documentos arriba mencionados, que las primas que se indican en las notas de crédito son abonadas netas de gastos y de los impuestos que pudieran gravarlas en el país del domicilio de la aseguradora extranjera. Estas son operaciones comúnmente realizadas en la explotación industrial del ramo de seguros. En efecto: un asegurador del extranjero "cede" —y es la expresión usada en la práctica mercantil—, "por vía de reaseguro", a la demandante como reaseguradora, determinadas primas: se está en presencia de "operaciones" de reaseguro; y para su liquidación, funciona precisamente la cuenta corriente bancaria de la demandante en un banco en el exterior: a ella se abonan aquéllas primas y a ella se cargan también los pagos de indemnizaciones que haya de hacer la reaseguradora. Hay, pues una "cesión" económica de primas de una a otra empresa, depurada de gastos y de impuestos extranjeros, aunque no una "cesión" jurídica propiamente dicha. Tal es la realidad económica, a la que fundamentalmente atiende el derecho tributario.

El anterior análisis permite establecer que, según aparece de autos, la aceptación de la oferta de la cesión económica mencionada es un "acto fundamental" que "determina" la "actividad industrial" que ejerce la demandante "en jurisdicción del Distrito Federal"; y que la contabilización de esas cesiones, en Caracas, constituye una de las "operaciones" que "integra" esa "actividad", así como también la constituye la movilización desde Caracas, de la cuenta bancaria en el extranjero, "integrada" por las primas "cedidas". Estas conclusiones son suficientes para demostrar que las "actividades industriales" de la recurrente, cuyos resultados económicos han dado lugar a la presente litis contencioso-tributaria, "son ejercidas en jurisdicción del

Distrito Federal”, porque “más de una cualquiera de las operaciones o actos fundamentales que la integran o la determinan, se ha realizado dentro del territorio de la entidad”. Por tanto, los “ingresos brutos” provenientes de tales “actividades” deben computarse, como lo asienta la Resolución recurrida, a los fines de calcular el monto del impuesto de patente de industria y comercio a cargo de la recurrente. Así se decide.

A tal pronunciamiento no obsta la circunstancia de que las primas obtenidas del extranjero por la demandante sean “netas” de “gastos e impuestos”; pues tienen ese carácter a los fines meramente contables de la empresa, en tanto que, a los fines impositivos, para establecer la base de cálculo del impuesto, son efectivamente “ingresos brutos”; y así también se declara.

### III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO

CSJ - SPA (26)

19-1-81

Presidente Ponente: René De Sola

**El Banco Central de Venezuela tiene competencia para fijar los intereses mínimos en porcentajes mayores al 12% anual.**

Analizado el libelo de la acción intentada por el ciudadano Henry Pereira Gorrín, se observa que aquélla se circunscribe a impugnar las Resoluciones del Banco Central, identificadas en la narrativa, exclusivamente en cuanto a su contenido. En efecto, se alega que el Banco Central de Venezuela, mediante el subterfugio de llamar comisiones a verdaderos intereses, ha autorizado a los bancos y sociedades financieras a cobrar por este concepto tasas que exceden los límites permitidos por la legislación vigente.

Concretamente la ilegalidad que se atribuye a dichos actos consiste en autorizar a los Bancos y Sociedades Financieras a cobrar intereses por encima del doce por ciento (12%) anual, en abierta violación, según alega el actor, de lo dispuesto en el Decreto-Ley Nº 247 de 9 de abril de 1946, en el Código Civil y en el Código de Comercio.

Planteado así el problema, considera la Corte que se impone en primer término la realización de un detenido análisis de los textos legales invocados, a fin de fijar su verdadero sentido y alcance, para luego establecer si las Resoluciones impugnadas están sujetas efectivamente a alguna o algunas de dichas normas y, en la afirmativa, si las mismas han sido violadas en el caso *sub judice*.

Siguiendo un orden cronológico para el análisis propuesto, es necesario referirse en primer lugar al artículo 108 del Código de Comercio vigente, el cual fue promulgado en el año de 1919 sin que sus modificaciones parciales posteriores hayan alterado ni su contenido ni su letra.

Reza textualmente el artículo 108 del Código de Comercio:

“Las deudas mercantiles de sumas de dinero líquidas y exigibles devengan de pleno derecho el interés corriente en el mercado, siempre que éste no exceda del doce por ciento anual”.

Como se evidencia de la simple lectura de la susodicha norma, ésta no se refiere específicamente al contrato de préstamo a interés. Se trata de un precepto de carácter general que abarca todo género de obligaciones mercantiles que puedan dar origen a una deuda líquida y exigible. Así como la deuda puede tener su fun-

damento en un préstamo, también puede derivarse del precio de un contrato de compraventa, o de los cánones de arrendamiento de un local comercial, o bien del flete insoluto de una nave.

Frente a lo dispuesto en el artículo 1277 del Código Civil, que a falta de acuerdo limita al interés legal del tres por ciento (3%) anual (artículo 1746 *ejusdem*) la indemnización exigible al deudor por el retardo en el cumplimiento de una obligación dineraria, el artículo 108 del Código de Comercio establece que todas las deudas mercantiles líquidas y exigibles devengan de pleno derecho el interés corriente en el mercado, siempre que éste no exceda del doce por ciento (12%).

Dos diferencias importantes se observan entre la norma civil y la mercantil. A falta de convención, en materia civil el interés está limitado al tres por ciento (3%) anual; en materia comercial, el interés será el corriente en el mercado, siempre que éste no exceda del doce por ciento (12%) anual.

Por otra parte, el interés convencional queda sujeto a lo dispuesto en el tercer aparte del artículo 1746 del Código Civil; o sea que tendría que sujetarse al límite determinado por alguna ley especial, o, en defecto de ésta, su cuantía no podría exceder en una mitad al interés corriente al tiempo de la convención.

De lo expuesto es necesario concluir que en materia mercantil rige el artículo 108 del Código de Comercio y que la limitación que éste establece se refiere exclusivamente al interés corriente en el mercado que de pleno derecho devenga cualquier deuda pecuniaria y en modo alguno a los intereses convencionales de cualquier origen.

Estos últimos, de acuerdo con otras normas del propio Código de Comercio, no tienen más límite que el fijado por el acuerdo de las partes. Así lo corrobora, entre otros, el artículo 111 *ejusdem*, que deja en libertad para fijación de los intereses en una letra de cambio a la vista o a cierto plazo vista, y sólo a falta de la indicación correspondiente, regirá en este caso el interés legal para la materia cambiaria del cinco por ciento (5%) anual.

En lo que se refiere específicamente al contrato de préstamo mercantil, el artículo 529 del Código de Comercio no deja lugar a dudas: está autorizada la estipulación de un interés distinto del corriente en la plaza, sin la limitación del doce por ciento (12%) anual que rige para los intereses que se causen de pleno derecho.

Aún más. El anatocismo —cobro de intereses sobre intereses— está permitido en relación con el contrato de cuenta corriente, según aparece de los artículos 518 y 524 del Código de Comercio. Y el siguiente artículo 525 permitía asimismo fijar libremente la tasa de interés, comisión y todas las demás estipulaciones que definan las relaciones jurídicas entre el banco y el cliente.

Salvo esta última norma —y por eso a ella se ha referido el fallo en pretérito imperfecto—, todas las demás tienen plena vigencia en el campo del derecho mercantil y particularmente en el sector bancario. No la tiene en cambio, como se ha dicho, el artículo 525, en lo que se refiere a intereses y comisiones, por haber sido parcial y tácitamente derogado por las normas especialísimas de la Ley del Banco Central de Venezuela (artículo 46) y la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito (artículo 153), que serán más adelante consideradas.

¿Quiere esto decir que fuera del sector bancario donde rigen limitaciones legales, no existe en materia mercantil ninguna norma que ampare al ciudadano de un cobro abusivo de intereses? Todo lo contrario. Si bien es cierto que el ordenamiento jurídico mercantil no establece limitación alguna en cuanto a la estipulación convencional de intereses, el orden público y las buenas costumbres que repudian la usura



imponen suplir esta laguna por la vía establecida en el artículo 8º del Código de Comercio, el cual ordena aplicar las disposiciones del Código Civil en los casos que aquél mismo no resuelva especialmente.

En consecuencia, es perfectamente aplicable en materia mercantil la regla expresada en el tercer aparte del artículo 1746 del Código Civil que, aunque se refiere específicamente al contrato de préstamo, debe extenderse por analogía a cualquier otra convención en la que se estipule el pago de intereses.

Al analizar posteriormente el alcance del referido artículo 1746 del Código Civil, se explicará el mecanismo de su aplicación, por otra parte perfectamente concordante con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley de Protección al Consumidor, que igualmente será objeto de consideración ulterior.

El artículo 1746 del Código Civil, cuya violación por el Banco Central de Venezuela denuncia igualmente el impugnante, expresa textualmente:

“El interés es legal o convencional.

El interés legal es el tres por ciento anual.

El interés convencional no tiene más límite que los que fueren designados por Ley especial; salvo que, no limitándolo la Ley, exceda en una mitad al que se probare haber sido interés corriente al tiempo de la convención, caso en el cual será reducido por el Juez a dicho interés corriente, si lo solicita el deudor.

El interés convencional debe comprobarse por escrito cuando no es admisible la prueba de testigos para comprobar la obligación principal.

El interés del dinero prestado con garantía hipotecaria no podrá exceder en ningún caso del uno por ciento mensual”.

La jerarquía de las fuentes legales en el derecho mercantil venezolano sólo permite recurrir subsidiariamente al Código Civil cuando el Código de Comercio y demás leyes especiales de carácter mercantil no resuelvan en forma precisa el caso *sub-judice* (artículo 8º del Código de Comercio en concordancia con el artículo 14 del Código Civil).

Como antes fue ya señalado, el Código de Comercio establece sus propias reglas en materia de préstamos e intereses. Sin embargo, mientras no exista una norma legal que limite el interés convencional en todo el campo mercantil o en alguno de sus sectores (el bancario, por ejemplo), o mientras las normas abstractas de alguna ley no hayan sido complementadas mediante los actos administrativos de los órganos competentes que ellas mismas señalen, el vacío que representa la carencia de una norma mercantil que pueda poner coto a la estipulación abusiva o usuraria de intereses debe ser llenado por la norma subsidiaria del Código Civil.

Esta norma subsidiaria no es otra que la contenida en el tercer aparte del artículo 1746 arriba transcrito, que penaliza a quien incurra en el acto doloso de estipular intereses que excedan en la mitad al corriente en el mercado al tiempo de la convención.

Si ello ocurriere, la ley no se limita a reducir el exceso a concurrencia con el interés corriente más la mitad del mismo, sino que la disminución debe llevarse al solo monto del interés corriente, sin excedente alguno.

En cuanto al ámbito de aplicación del último aparte del mismo artículo 1746, es necesario admitir que, como toda norma excepcional, es de estricta aplicación a la hipótesis por ella contemplada. En efecto, la regla general es la expresada por el tercer aparte del artículo 1746, según la cual el interés convencional no tiene más límite que el fijado por la ley especial o, en defecto de ésta, el que resultare de agregar una mitad del monto del mismo al interés corriente en el mercado.

La excepción exige la presencia de dos elementos: primero, que se trate específicamente de un contrato de préstamo, y segundo, que ese préstamo esté garantizado con hipoteca. Si así fuere el caso, el interés no podrá exceder del doce por ciento (12%) anual.

La referida excepción, dictada para la contratación civil, sólo podría tener aplicación en el campo mercantil cuando nos encontremos en presencia de un contrato de préstamo, garantizado con hipoteca, perteneciente a un sector que no esté regido por alguna regla especial del Código de Comercio o por alguna ley especial de carácter mercantil. En cambio, sería abusiva su aplicación a cualquier otro contrato mercantil productor de intereses, no obstante que sus resultas estén garantizadas con hipoteca.

Tal sería, entre otros, el caso —contemplado en el artículo 516 del Código de Comercio— de un contrato de cuenta corriente cuyo saldo haya sido garantizado con hipoteca.

Mucho menos sería aplicable la limitación establecida en el último aparte del artículo 1746 del Código Civil cuando se han dictado leyes especiales concernientes a determinados sectores de la economía social, que tienen aplicación preferente, no sólo frente al Código Civil sino aun frente al Código de Comercio. Posteriormente se analizarán el efecto y alcance que tienen al respecto la promulgación de las leyes de Protección al Consumidor, del Banco Central de Venezuela y General de Bancos y Otros Institutos de Crédito.

El 9 de abril de 1946 se dictó el Decreto-Ley Nº 247 sobre Represión de la Usura, cuyo artículo 1º declara textualmente:

“Cualquiera que intencionalmente se valga de las necesidades apremiantes de otro para obtener para sí o para un tercero una prestación, cesión, garantía o algo análogo que implique una ventaja o beneficio que tomando en cuenta las circunstancias concomitantes, resultare notoriamente desproporcionada a la contraprestación o entrega que por su parte verificare, será castigado con prisión hasta de dos años o con multa hasta de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00).

Sin perjuicio de la limitación que establece el Código Civil en su artículo 1746, se considera constitutivo del delito de usura el préstamo de dinero en el cual se estipule o de alguna manera se obtenga un interés que exceda del uno por ciento (1%) mensual”.

Los antecedentes y circunstancias referentes a la promulgación de ese Decreto-Ley permiten establecer con certeza su verdadero propósito y finalidad, aunque su propio texto bastaría para fijar su estricto campo de aplicación.

Los considerandos que preceden a la parte normativa del Decreto señalan claramente que su motivación y objeto es combatir la usura y proteger a las clases desposeídas y a todo aquel que llegare a encontrarse en condición de inferioridad económica y moral para defenderse contra la indebida explotación. Además, su tercer considerando alude concretamente al proyecto que equivocadamente fue publicado como Decreto 230 en la Gaceta Oficial Nº 21.974 del 2 de abril de 1946 y cuya carencia de validez fue declarada por Aviso Oficial aparecido en la Gaceta Nº 21.975 del 3 de los mismos mes y año.

Esos considerandos definen con precisión a qué sector están dirigidas las normas protectoras: clases desposeídas y débiles económicos, que no son normalmente los sujetos de una relación entre profesionales del comercio general y menos de sus sectores especializados en el tráfico bancario.

El Decreto definitivo, al excluir determinadas normas del primitivo proyecto, corroboró su propósito de circunscribir sus efectos exclusivamente al sector de la contratación civil. En efecto, la supresión de los artículos 1º, 2º, 3º y 7º del proyecto original, referentes todos a operaciones netamente mercantiles, demuestra que el Decreto definitivo estaba destinado a regir negocios o contratos de índole diferente.

Sin embargo, el demandante ha alegado que las Resoluciones del Banco Central de Venezuela violan el artículo 1º del mencionado Decreto 247. Sería suficiente para rechazar esta denuncia los argumentos que se deducen del artículo 1746 del Código Civil y lo ya dicho acerca de los límites de la aplicabilidad de esta norma en el campo mercantil.

Aplicando —como antes se señaló su posibilidad legal— el tercer aparte del artículo 1746 a los contratos mercantiles, el límite del interés convencional es el del interés corriente en el mercado más una cantidad que represente la mitad del mismo. Entonces, en la hipótesis inadmisibles de que el Decreto 247 fuere aplicable a los contratos comerciales, sólo podría configurarse el delito de usura si se llegare a demostrar que el interés estipulado sobrepasa el límite señalado por el tercer aparte de la norma civil, de modo que el caso pueda quedar subsumido en la previsión contenida en el primer aparte del artículo 1º de dicho Decreto 247.

En cuanto a la presunción de usura establecida por el segundo aparte del artículo 1º del susodicho Decreto 247, la referencia directa y exclusiva que se hace respecto al Código Civil es prueba evidente de que no es el sector comercial el contemplado en ese supuesto legal.

Refuerza igualmente la inaplicabilidad del Decreto 247 al sector comercial, la otra presunción de usura establecido por su artículo 2º, que excluye expresamente de la misma a quien tenga un negocio de crédito legalmente establecido.

Pero si todos los anteriores argumentos son absolutamente concluyentes en cuanto al campo mercantil general, concretándonos al sector bancario encontraremos nuevas razones para excluir sus contratos y operaciones del alcance del Decreto 247 una vez que analicemos las leyes especiales posteriormente dictadas sobre fijación de intereses.

La Ley de Protección al Consumidor, publicada el 2 de septiembre de 1974, tiene, aunque en un campo más amplio, la misma finalidad que el ya comentado Decreto 247: la defensa de la parte supuestamente más débil en toda relación económica.

Su artículo 6º, copiado a la letra, dice:

“Constituye delito de usura todo acuerdo o convenio, cualquiera que sea su naturaleza, por el cual una de las partes obtenga para sí o para un tercero, directa o indirectamente, una prestación que implique una ventaja o beneficio notoriamente desproporcionado a la contraprestación que por su parte verifica, en atención a las circunstancias en que se realice la operación.

En las operaciones de crédito o de financiamiento no podrá obtenerse a título de intereses, comisiones y recargos de servicio, ninguna cantidad por encima de los máximos que sean fijados por el Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Banco Central de Venezuela, en atención a las condiciones existentes en el mercado financiero nacional. Los infractores de esta disposición incurrirán también en delito de usura. En estos casos se aplicará la pena prevista en la legislación respectiva para el delito de usura”.

Cuando se compara el primer aparte del artículo arriba transcrito con el primer aparte del artículo 1º del Decreto 247, se advierte inmediatamente que este último ha sido derogado parcialmente. En efecto, la nueva norma establece la configuración

del delito de usura en forma tal que impide la supervivencia de su antigua tipificación.

Desde la fecha de vigencia de la Ley de Protección al Consumidor, el delito de usura tiene que ser definido en Venezuela de acuerdo con los términos que aquélla establece en su artículo 6º. Consecuencialmente, sólo queda vigente del primer aparte del Decreto 247 la sanción del delito (prisión hasta de dos años o multa hasta de diez mil bolívares), porque así lo declara el último aparte del artículo 6º de la Ley de Protección al Consumidor en los términos siguientes: "En estos casos se aplicará la pena prevista en la legislación respectiva para el delito de usura", y porque no existe ninguna otra legislación que establezca pena para ese delito.

Ahora bien, para la configuración del delito tipificado en la nueva norma es de especial importancia lo que ella misma establece en su segundo aparte. Tan pronto como el Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Banco Central de Venezuela, cumpla con su deber de fijar las tasas máximas de interés para las operaciones de crédito o financiamiento realizadas por particulares o entidades no regidas por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito, el delito de usura sólo podría imputarse a quien excediere los topes establecidos en las respectivas decisiones.

En conclusión, el Decreto 247 ha sido parcial y tácitamente derogado por la Ley de Protección al Consumidor en todo cuanto sea incompatible aquél con las nuevas normas que ésta contiene, y así se declara.

El ordinal 14º del artículo 2º del Código de Comercio declara objetivamente mercantiles las operaciones de banco. Esto significa que, independientemente de que sean realizadas por comerciantes o por no comerciantes, todos los contratos quedan sometidos a la Ley y jurisdicción mercantiles (Artículos 109 y 1090, ordinal 1º, *eiusdem*).

Como es harto sabido, la legislación mercantil está constituida por el Código de Comercio y todas las demás leyes especiales que rigen algunos sectores de la actividad comercial.

Por lo que respecta al sector bancario, tienen singular importancia la Ley del Banco Central de Venezuela y la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito, que rigen por igual a las propias entidades comerciales como a las personas que con ellos contratan.

La primera de dichas leyes, en correlación con el ordinal 12º del artículo 153 de la segunda, establece en su artículo 46, lo siguiente:

"El Banco Central de Venezuela está facultado para fijar las tasas máximas y mínimas de interés que los bancos e institutos de crédito, privados y públicos, regidos por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito y por otras leyes, podrán cobrar y pagar por las distintas clases de operaciones activas y pasivas que realicen. Asimismo, queda facultado para fijar las comisiones o recargos máximos y mínimos causados por las operaciones accesorias y los distintos servicios a los cuales califique como relacionados, directa o indirectamente, con las mencionadas operaciones activas y pasivas. El Banco Central de Venezuela podrá efectuar esta fijación aun cuando los servicios u operaciones accesorias sean realizadas por personas naturales o jurídicas distintas de los bancos e institutos de crédito.

Queda igualmente facultado para fijar las tarifas que podrán cobrar dichos bancos o institutos de crédito por los distintos servicios que presten. Las modificaciones en las tasas de interés y en las tarifas regirán únicamente para operaciones futuras".

Como se ha visto, ningún límite establece la disposición transcrita a la facultad que atribuye al Banco Central de Venezuela para fijar las tasas máximas y mínimas de interés que los bancos e institutos de crédito podrán cobrar y pagar por las distintas operaciones activas y pasivas que realicen, así como las comisiones o recargos máximos y mínimos causados por las operaciones accesorias y los distintos servicios a los cuales califique como relacionados, directa o indirectamente, con las mencionadas operaciones activas y pasivas.

Y no podría ser de otro modo. Si se hubiera puesto límite a su facultad, el Banco Central no podría cumplir algunas de sus finalidades esenciales, como es la de 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, tal como le está señalado en el artículo 2º de la ley respectiva.

Esta facultad discrecional abarca toda la gama de operaciones bancarias, aun aquéllas de los institutos hipotecarios, en forma tal que respecto a los intereses que éstos puedan cobrar por sus préstamos garantizados con hipoteca, no rige la tasa máxima del doce por ciento (12%) anual que para las operaciones civiles fijó el artículo 1746 del Código Civil, sino aquella que de tiempo en tiempo fije el Banco Central de Venezuela de acuerdo con las fluctuaciones del mercado.

No se consagra con esto, como se ha pretendido, desigualdad legal alguna. La tasa máxima del doce por ciento (12%) anual fijada al prestamista particular, beneficia a éste en la integridad de su cuantía. En cambio, la utilidad o beneficio del banco o instituto de crédito en un contrato de préstamo está constituido por la diferencia entre lo que perciban por los intereses activos y comisiones y lo que tenga que desembolsar por los intereses pasivos que paga a sus clientes, más los costos de servicios y gastos de administración.

Por otra parte, cuando el Banco Central de Venezuela fija intereses pasivos por encima del doce por ciento (12%) anual, sería completamente absurdo sostener que esté convirtiendo en usureros a los depositantes, cuentacorrentistas y demás clientes de los bancos o institutos de crédito beneficiarios de tal medida.

Es un hecho público y notorio que las tasas de interés han subido en todos los mercados del mundo. Venezuela no podía permanecer como una isla en este universo interdependiente e inflacionario sin exponerse al riesgo de graves daños en su economía y en su moneda. A prevenirlos han estado encaminadas sin duda las Resoluciones del Banco Central de Venezuela impugnadas por el demandante.

Por las razones expuestas, aun admitiendo la afirmación del actor de que las comisiones fijadas por el Banco Central de Venezuela no serían sino intereses adicionales disfrazados, ha quedado claramente establecido que aquéllas no violan ninguna disposición legal que les sea aplicable y, por tanto, no están viciadas de nulidad las Resoluciones impugnadas por la presente acción. Así se declara.

#### 1. *Regulación del crédito*

**CSJ - SPA (26)**

**19-1-81**

Presidente Ponente: René De Sola

**El Banco Central de Venezuela es el organismo público del Estado para la regulación del crédito.**

Según quedó expresado en la narrativa, el actor demandó subsidiariamente la nulidad de las mismas Resoluciones impugnadas por la acción principal y para el supuesto

de que ésta fuera desechada, alegando que son violatorias del artículo 46 de la Ley del Banco Central de Venezuela, pues en algunos casos, aun cuando fijan comisiones por los servicios directa o indirectamente relacionadas con los préstamos, no indican cuáles son esos servicios y operaciones accesorias, y porque en otros, las fijan por los desembolsos y por los préstamos o las fijan sin siquiera indicar la razón.

La hermenéutica jurídica ha señalado siempre la importancia de dos reglas fundamentales para el logro de una interpretación racional de los textos legales: la primera, tener en consideración la naturaleza de la materia legislada y el propósito deseado por el legislador, y la segunda, no interpretar aisladamente una norma, sino en concatenación con todo el sistema jurídico de que forma parte.

En el sentido indicado, cualquier interpretación que se haga de las facultades otorgadas al Banco Central de Venezuela por la ley que lo rige, tiene que tomar en consideración las finalidades para las cuales éste fue creado, tal como está establecido en su artículo 2º; o sea, la de 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.

Para el cumplimiento de esa finalidad esencial, el mismo artículo 2º lo faculta para:

1. Regular el medio circulante y en general la liquidez del sistema financiero con el fin de ajustarlo a las necesidades del país.

.....

5. Regular las actividades crediticias de los bancos y demás institutos de crédito a fin de armonizarlas con los propósitos de la política monetaria y fiscal, así como el necesario desarrollo regional y sectorial de la economía nacional para hacerla más independiente.

.....

7. Promover la adecuada liquidez y solvencia del sistema bancario.

La ciencia económica nos enseña que no puede procurarse la estabilidad de la moneda de un país y la regulación y distribución del crédito de acuerdo con las necesidades de los distintos sectores de la actividad productiva, sin la intervención directa del Estado o por intermedio de algún organismo especializado.

Al igual que en los grandes países de economía desarrollada, Venezuela ha creado su Banco Central, entre otras finalidades, con la de ejercer por conducto del mismo esa intervención necesaria en la economía nacional.

Las Resoluciones del Banco Central de Venezuela, impugnadas por vía principal y subsidiaria, están destinadas no sólo a regular el crédito de acuerdo con las realidades del mercado del dinero, sino a orientar su distribución hacia los sectores que más lo necesitan para el desarrollo de una economía nacional sana e independiente.

De aquí que la propia ley que rige sus funciones, en el artículo 46 invocado por el denunciante, le haya otorgado la facultad para fijar las tasas máximas y mínimas de interés que los bancos e institutos de crédito podrán cobrar y pagar por las distintas clases de operaciones activas y pasivas que realicen, y asimismo para fijar las comisiones o recargos máximos y mínimos causadas por las operaciones accesorias y los distintos servicios a los cuales califique como relacionados, directa o indirectamente, con las mencionadas operaciones activas y pasivas. Dicho de otra manera, le ha atribuido la facultad de fijar de tiempo en tiempo el precio máximo que se debe pagar por el dinero, según las exigencias del desarrollo de la economía nacional y la estabilidad de la moneda, así como también el precio mínimo a que pueden ofrecerlo los bancos a fin de mantener en condiciones sanas el sistema integrado por los institutos de crédito del país.

Para fijar las respectivas tarifas máximas y mínimas en materia de crédito, el Banco Central puede operar directamente sobre la tasa de intereses o sobre los recargos y comisiones que adicionalmente puedan cobrar los bancos. Se trata de una facultad discrecional que no podría ser interferida por ningún otro poder de la República sin desnaturalizar y dejar sin efecto las finalidades esenciales del primer instituto bancario del país y sin sentido las facultades que se le han otorgado para el cumplimiento de las mismas.

Ya sea por la vía de intereses o por la de comisiones y recargos, o bien por la adecuada combinación de unos y otros, todas las Resoluciones impugnadas del Banco Central de Venezuela no han tenido otro propósito sino el de la regulación del mercado crediticio de acuerdo con las realidades nacionales e internacionales de la época presente y las necesidades de la economía del país. No altera el propósito perseguido por dichas Resoluciones, la circunstancia de que se haga una discriminación pormenorizada de cada tipo de servicio o que se fije la tarifa máxima que se pueda cobrar por la totalidad de los mismos. Al fijar esas tarifas máximas, queda un margen de libertad a los bancos para cobrar tasas de interés o comisiones menores por sus servicios a fin de participar competitivamente en el mercado nacional del dinero. La tarifa máxima es sólo una garantía de que se ha establecido un equilibrio económico entre el costo para los bancos del dinero y de los servicios que prestan y gastos de administración y la exigencia que esos mismos bancos puedan hacer a sus clientes a cambio del otorgamiento de créditos, sin que en ningún momento pueda sufrir daños el sistema bancario nacional, que es columna vertebral de toda economía racionalmente organizada.

Por las razones expuestas, es forzoso llegar a la conclusión de que el Banco Central de Venezuela no se ha extralimitado en el uso de la facultad discrecional que le acuerda el artículo 46 de la ley que rige sus funciones, y consecuentemente deben considerarse exentas del vicio de ilegalidad las Resoluciones impugnadas por los motivos señalados en la demanda subsidiaria, y así se declara.

#### IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

##### 1. *Diferencias con la actividad judicial*

**CPCA**

**16-12-80**

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

**La nota que distigue la actividad administrativa con la actividad judicial es que esta última es una ejecución de la Ley realizada por órganos independientes.**

En efecto, lo que distingue y caracteriza la función judicial es la ejecución de la Ley en los casos de disputa, de controversia, en los otros supuestos, los encargados de la ejecución de la Ley son los restantes órganos del Estado. También es ejecutar la Ley su desarrollo reglamentario y dictar actos y ejecutarlos en ocasiones en que no existe conflicto o pugna formalizada de otro sujeto.

Es por ello que existe una *ejecución contenciosa* de las Leyes que se une, se identifica y se asigna al Poder Judicial; otra ejecución de las Leyes cuando no hay oposición, se la denomina *ejecución voluntaria*; y, además la *ejecución reglamentaria* de las Leyes. Las dos últimas formas de ejecución corresponden al llamado poder ejecutivo o a la Administración Pública (Vid. PARADA VASQUEZ, José Ramón. "Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso". *RAP*, N° 55).

Modernamente, conforme tanto a la doctrina y a las tendencias del Derecho positivo la única nota de distinción de la administración y la jurisdicción en su tarea común de ejecutar la Ley, está dada por la independencia del órgano jurisdiccional en relación con la Administración, cuestión además constitucionalmente garantizada. "...Con ello la jurisdicción se identifica con la justicia, es decir, con el orden judicial. El Juez está solamente sujeto a la Ley, para aplicarla e interpretarla, y en esto consiste su independencia, lo cual no puede lograrse si se encuentra formando parte o sometido de alguna manera al orden administrativo; continuamente, los órganos de la Administración activa, con su estructura jerárquica, dependen de las órdenes del superior y entre ellas el modo de interpretar la Ley..." (Vid. MOLES CAUBET, Antonio. "Irrecorribilidad en vía contencioso-administrativa de las decisiones emitidas por la Ley contra Despidos Injustificados". *R.D.P.* Nº 2, pág. 186. Caracas).

## 2. *El procedimiento administrativo*

### A. *Regulación*

**CSJ - SPA (243)**

**4-12-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El procedimiento administrativo formalmente regulado no puede ser cambiado por la práctica administrativa.**

Para desvirtuar esta rígida interpretación que hace esta Sala, no pueden admitirse "razones de dinámica administrativa" o de "práctica fiscal" como lo esgrime el Tribunal Primero, en su citada sentencia, pues si tales razones existen por congestión del trabajo administrativo, lo que corresponde hacer al órgano ejecutivo, es modificar el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta y facultar a algunos otros funcionarios fiscales para que hagan liquidaciones y firmen las Resoluciones o planillas correspondientes; o más fácilmente, aun sin modificar dicho Reglamento, lograr simplemente que el Inspector Técnico delegue tal atribución en "otros funcionarios calificados", "previa autorización del Administrador General", de conformidad con lo previsto en el Artículo 21 del ordinal 3º del citado Reglamento.

### B. *Los interesados*

#### a. *Notificación*

**CPCA**

**25-11-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**En los procedimientos administrativos en los cuales haya confrontación de intereses, la administración pública está obligada a notificar a las diversas partes interesadas a los efectos de que se hagan parte en el procedimiento.**

Como consecuencia de la existencia de tales facultades procesales, los trabajadores tienen además la garantía de que, en protección a sus derechos e intereses, deben ser notificados oportunamente por la Comisión Tripartita una vez que ésta ha dictado su decisión en prevención de que no habiendo tenido conocimiento oportuno de la



existencia del procedimiento pudiesen por una parte, resultar afectados en algunos de los derechos que el ordenamiento jurídico les acuerda y, muy especialmente, ejercer los recursos correspondientes por ante la alzada respectiva; tal obligación que tiene en estos casos la Comisión Tripartita de Primera Instancia de notificar a los trabajadores deriva de la aplicación analógica de la disposición contenida en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil (aplicable también por vía de analogía y por mandato del ya citado artículo 43 del Reglamento de la Ley Contra Despidos Injustificados) según el cual “Los jueces procurarán la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto del procedimiento...”, en correspondencia con el cual nuestra jurisprudencia ha impuesto a los jueces, por vía de interpretación, la notificación obligatoria de los terceros con interés, bajo pena de nulidad de lo actuado en los casos en que se haya omitido tal formalidad.

Del derecho que tiene el tercero con interés y según el cual debe ser notificado oportunamente por el órgano correspondiente de la decisión que los afecta se produce la obligación que tiene la Comisión Tripartita de notificar a los trabajadores identificados por el patrono en su escrito de reducción de personal, habida cuenta de que es precisamente frente a ellos que se hará efectiva la autorización dada por la Comisión para despedirlos. En la situación —como la de autos— de que tal requisito no sea cumplido por cuanto los trabajadores señalados en el escrito de solicitud no sean notificados, esta omisión de la Comisión Tripartita lesiona sustancialmente la situación subjetiva que, dentro del procedimiento, tienen los trabajadores en su condición de terceros con interés, y al encontrarse imposibilitados de apelar ante la Comisión Tripartita de Segunda Instancia no pueden ejercer en tiempo útil —por causa que no les es imputable— el recurso administrativo referido consagrándose en vicio de procedimiento, que es necesario corregir, por lo cual es menester establecer, de una manera clara y precisa, que una vez que se produce la decisión de la Comisión Tripartita de Primera Instancia, ambos pueden ejercer —trabajador y patrono—, en igualdad de condiciones, el recurso de apelación que consagra el artículo 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados, según les sea favorable o no el contenido de la Resolución por medio de la cual se autorizan o niegan los despidos solicitados y así se declara.

b. *Derecho a ser oído y a la defensa*

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La defensa, el derecho a ser oído en todo estado y grado del proceso, debe acatarse y respetarse siempre, cualquiera sea la naturaleza del “proceso” de que se trate.**

Por consiguiente, aparece también infundada la presente denuncia, y así se declara.

*Tercero:* El recurrente imputa, asimismo, al acto impugnado violación del artículo 117 de la Constitución, en conexión con sus artículos 68, parte *in fine*, y 69, en razón de que, según dice, el Consejo Municipal recurrido, “sin fórmula de juicio o proceso administrativo alguno, decide que... debe desocupar el inmueble que le sirve de sede en los términos y plazos ya señalados, desconociéndole todo derecho a ser escuchado y de su legítima defensa, garantías éstas que amparan a la persona y que no pueden ser violadas ni desconocidas”.

Al respecto, la Sala observa: El artículo 68, parte *in fine*, de la Constitución consagra que "la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso", y este principio constitucional es, en efecto, repetidamente acogido y difundido por la doctrina y la jurisprudencia patria, para las cuales la defensa, el derecho a ser oído, debe acatarse y respetarse siempre, cualquiera sea la naturaleza del "proceso" de que se trate, judicial o administrativo. En el caso en examen, sin embargo, no aparece de autos que el Concejo Municipal recurrido haya acatado y respetado ese derecho, no obstante ser "inviolable" por mandato constitucional; y cuyo acatamiento y respeto se hacían mayormente necesarios, puesto que se trataba de emanar un acto administrativo revocatorio de otro anterior constitutivo de derechos, como lo fue el que autorizó el funcionamiento del Instituto recurrente en determinado inmueble.

Si el Concejo Municipal del Distrito Sucre estimaba que tenía razones para dictar aquel acto revocatorio de derechos, ha debido notificarlas al titular de éstos y oírlo en consecuencia; y con mayor razón ha debido proceder así, si se advierte que tales razones, aparentemente, provenían de denuncias formuladas al Concejo por terceros. Ahora bien, la Corte se ha formado la convicción de que el mencionado Concejo Municipal adoptó, en el presente caso, una decisión sin oír a su destinatario, titular de unos derechos, al observar que, no obstante que en Oficio Nº 861 de 13 de noviembre de 1978, requirió a dicho Concejo la remisión a este Supremo Tribunal del expediente administrativo original relacionado con este juicio, para lo cual lo previno de las sanciones previstas en el artículo 174 de su propia Ley Orgánica para el caso de incumplimiento, y le fijó un plazo de treinta (30) días; el mencionado Concejo, empero no sólo no envió a la Corte el expediente administrativo requerido, sino que tampoco dio contestación al citado Oficio, no obstante, también, que en el mismo se le notificaba formalmente de la interposición del presente recurso.

En consecuencia, la Corte considera, y así lo declara, que el Concejo Municipal recurrido, al desconocer el derecho del recurrente a ser oído, produjo el acto impugnado con violación del artículo 68, parte *in fine*, de la Constitución, por lo cual aparece efectivamente infirmado de nulidad.

c. *Valor de la declaración jurada*

CSJ - SPA (5)

22-1-81

Magistrado Ponente:

**La declaración jurada, por parte del investigado en el Juicio por Enriquecimiento Ilícito, produce una presunción *juris tantum* en favor del declarante.**

Con vista de las consideraciones y conclusiones de la Comisión Investigadora antes referidas, relativas a la cuantía del patrimonio inicial del investigado, la Corte, a su vez, observa:

La declaración jurada prevista en el varias veces aludido artículo 3º de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, no constituye plena prueba de que cuando el declarante comenzó a ejercer funciones públicas, se encontraba en posesión de cada uno de los bienes incluidos en dicha declaración. Sin embargo, considera la Corte que dentro de un procedimiento de la índole del presente, tratándose de una declaración escrita, que tiene fecha cierta y fue hecha bajo juramento por ante un funcionario competente para dar fe pública del acto, ella produce una presunción *juris tantum* en favor del declarante, cuyo mérito en tanto no sea desvirtuado ha de ser apreciado en cada caso conjuntamente con el de los otros elementos probatorios, y con las demás circunstancias que medien en el caso.

Es de observar asimismo que, si bien conforme a la citada disposición legal, en la declaración se debe indicar los datos relativos a la adquisición de cada uno de los bienes incluidos en ella, y la omisión de esos datos puede acarrear al declarante una multa entre Bs. 500,00 y Bs. 10.000,00; sin embargo, dicha omisión no invalida la declaración, la cual conserva su efecto jurídico, que es como se ha dicho, una presunción *juris tantum* de que su contenido es cierto.

Por último es necesario tener en cuenta que la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, fue concebida y promulgada para ser aplicada en situaciones de normalidad constitucional, en conformidad con las disposiciones de índole procesal en ella establecidas, según las cuales la Comisión actúa unilateralmente con el carácter de Tribunal Sustanciador, y cuando de sus actuaciones se desprende una presunción grave de haberse incurrido en enriquecimiento ilícito, debe pasar el expediente al ciudadano Procurador General de la República para que instaure, por ante los Tribunales competentes, las acciones a que haya lugar. Ahora bien: la Vigésimaprimer Disposición Transitoria de la Constitución Nacional promulgada el 23 de enero de 1961, estableció un procedimiento especialísimo y de excepción para la tramitación y decisión de los juicios por enriquecimiento ilícito que, como el presente, habían sido iniciados con anterioridad a la fecha en que fue promulgada la actual Constitución (23-1-61), con relación a hechos o actuaciones ocurridos antes del 23 de enero de 1958; y facultó a la misma Comisión Investigadora para dictar sentencia en esos casos especiales, con base en el resultado de sus propias investigaciones.

### C. Preclusividad

CSJ - SPA (10)

27-1-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**Los Reparos fiscales formulados por la Contraloría General de la República en materia de Impuesto sobre la Renta son actos administrativos, reglados en sus fases procesales constitutivas por el Art. 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública, y no puede quedar al arbitrio de la Administración el procedimiento de formularlos a los contribuyentes.**

En efecto, ya se dijo que el reparo tuvo su origen en una errada apreciación de la contribuyente de la norma legal invocada; luego, al confirmarse el mismo, la Contraloría lo hace rechazando partidas que corresponden a reservas cuya admisión no está permitida por la Ley, a los fines de la determinación de la renta neta gravable conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la misma Ley aplicable al ejercicio investigado.

Se coloca así a la contribuyente frente a un hecho nuevo, cuya oportunidad de rebatir administrativamente no le es factible, viéndose obligado a plantear sus objeciones a la confirmación del reparo, en el recurso contencioso fiscal interpuesto por ante el Tribunal de Impuesto sobre la Renta, con lo cual se le arrebató la segunda instancia administrativa que ampara a los derechos del contribuyente, de conformidad con lo previsto en el ordinal 2º del artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, aplicable al caso a decidir; la Contraloría ha debido limitar su pronunciamiento, en la etapa de la reconsideración administrativa, a considerar los alegatos de la contribuyente esgrimidos para sostener la improcedencia del reparo original y no sustituir los fundamentos de hecho que sirvieron de base para la formulación del mismo, por otros completamente diferentes al original, quebrantando de ese modo

el principio de igualdad de las partes en el proceso. Además la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, inobservó también el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo, al cumplir en la fase de reconsideración del reparo formulado, cometidos propios de la fase constitutiva del mismo, conforme al ordenamiento procesal establecido en el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. A este respecto la Sala ha mantenido una jurisprudencia reiterada y constante en el sentido de estimar que los reparos fiscales formulados por la Contraloría General de la República en materia de impuesto sobre la renta, son actos administrativos perfectamente reglados en sus fases procesales constitutivas, por el mencionado artículo 419 y que no puede quedar al arbitrio de la Administración el procedimiento conforme al cual ha de formular sus reparos a los contribuyentes, menos aún si se tiene en cuenta que tal procedimiento constituye una de las seguridades y garantías que la Legislación Fiscal consagra a favor de sus destinatarios y que la doctrina denomina el estatuto del contribuyente; por lo cual las normas que los imponen son de orden público. En Sentencia del 18-4-78, la Corte ha dicho que: "El procedimiento administrativo en esta materia impositiva es un todo orgánico que responde a un 'orden consecutivo legal, con fases de preclusión' perfectamente concatenadas, que van desde la etapa constitutiva del reparo hasta la interposición del recurso contencioso fiscal, pasando por las intermedias que implican la reconsideración administrativa por el Organismo Contralor (Ord. 2º del Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) o la revisión jerárquica por la misma Administración (Artículo 116 de la Ley de Impuesto sobre la Renta). Este orden consecutivo legal y estas fases de preclusión no pueden alterarse en forma alguna por la Administración que de proceder así, se excede, en el ejercicio de sus poderes o facultades y quebranta el derecho de defensa de los contribuyentes, con desacato de la garantía establecida en el único aparte del Artículo 68 de la Constitución".

#### D. *Desviación*

CSJ - SPA (10)

27-1-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**Al cambiarse la motivación del reparo dentro de la fase administrativa de reconsideración, por parte de la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, el acto administrativo de reparo resulta nulo, por desviación del procedimiento.**

De modo pues, que a juicio de esta Sala se trata de dos reparos totalmente distintos, formulados sucesivamente, uno el 29 de noviembre de 1965 y otro, el 11 de enero de 1967, pero dentro de un solo procedimiento administrativo, con evidente desacato al principio de la preclusividad expuesto anteriormente, infringiéndose de este modo la legalidad externa del acto y quebrantándose además la garantía establecida en el único aparte del artículo 68 de la Constitución Nacional. Al cambiarse la motivación del reparo dentro de la fase administrativa de reconsideración, la Sala de Examen de la Contraloría incurrió en una verdadera desviación del procedimiento, sin cumplir con las formas legalmente previstas en el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y en tal virtud resulta nulo y así se declara, el acto administrativo de reparo, objeto de la presente apelación.

3. *Los actos administrativos*A. *Caracterización*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**Las decisiones de las Comisiones Tripartitas jamás pueden tener la forma y contenido de las sentencias dictadas por los jueces, sino que constituyen simples Resoluciones contentivas de actos administrativos.**

La sentencia hace un estudio amplio, enjundioso y exhaustivo de los puntos antes señalados desde una visión general de la naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas como órgano y, de sus decisiones, y también, del órgano jurisdiccional competente, como ya se observó, resolviendo además un caso de calificación de despido individual. Al caso de autos se aplica en términos generales, el régimen señalado en la sentencia citada, de ahí que para decidir esta Corte observa:

En consecuencia, no estaba obligada la Comisión Tripartita de Segunda Instancia a dar fiel cumplimiento a lo ordenado en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, su decisión no es una sentencia dictada por un juez, es una Resolución dictada por un órgano administrativo en donde sólo importa la decisión final de la resolución. De aceptarse el criterio impuesto por la recurrente, tendría la Corte que concluir en que todas las Resoluciones dictadas por las Comisiones Tripartitas, serían nulas por ilegalidad, en virtud de que no es compatible la existencia de un organismo administrativo con procedimientos breves en beneficio de la celeridad perseguida por el legislador y el reglamentista en estos procedimientos.

Exigiendo posteriormente, utilizar el recurso de nulidad del acto administrativo para que ese acto administrativo cumpla también con las formalidades y contenidos de los actos jurisdiccionales. A este respecto es conveniente transcribir parte del voto salvado del Presidente de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, doctor René De Sola, en la oportunidad de haberse dictado la sentencia del 10 de enero del año en curso, a que antes hicimos referencia: "las Comisiones Tripartitas constituyen órganos administrativos dependientes del Ministerio del Trabajo; que dichos órganos, aunque realicen una actividad jurisdiccional, carecen de la capacidad necesaria para dictar sentencias definitivas con autoridad de cosa juzgada; que las decisiones que dictan dichas Comisiones, configuran un acto administrativo, tal como lo corrobora el artículo 8 de la Ley contra Despidos Injustificados...".

Ahora bien, como puede apreciarse, de las transcripciones anteriores, así como del contenido del artículo 6 de la Ley contra Despidos Injustificados y artículo 29 del Reglamento de dicha Ley, la facultad de la Comisión Tripartita es la de decidir y no sentenciar, ya que de entenderlo de otro modo sería vulnerar el principio de separación de funciones, toda vez que la Administración decide y los Organos Jurisdiccionales (tribunales) sentencian...

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo discrimina las notas que caracterizan el acto administrativo frente al acto jurisdiccional.**

Empero, si alguna duda hubiere todavía en cuanto a la cualidad de acto administrativo que tienen las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas, ¿de qué otra forma distinguir el acto administrativo del acto jurisdiccional? Se hace preciso discriminarlos estableciendo las diferencias que los separen, acudiremos así a sus notas características.

Como notas del acto administrativo encontramos:

a) Procede de un *órgano administrativo*, es imputable a un órgano de la Administración que tenga legalmente encomendada la prosecución de un fin específicamente administrativo mediante la atribución de poderes funcionales.

b) *En aplicación de una norma administrativa*, de lo que se llama en propiedad principio de legalidad de la Administración: ésta se encuentra sometida a la Ley, a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación.

c) *Son generalmente revocables*, y si bien gozan del principio de presunción de validez (*favor acti*), tal principio es *iuris tantum* y, por lo tanto, puede destruirse por las vías de recurso disponibles.

Como nota determinante y diferenciadora del acto jurisdiccional encontramos que: es susceptible de adquirir la fuerza de la cosa juzgada, en virtud de la cual se tiene como verdad legal y por tanto irrefutable (*res iudicata pro veritate habetur*). La cosa juzgada hace al acto de una estabilidad absoluta, de lo que resulta como expresión de un acto definitivo en sus efectos en las relaciones y en el tiempo. Así, el acto jurisdiccional obliga a todos: particulares, autoridad, y a otros órganos jurisdiccionales. Ningún otro órgano jurisdiccional podrá dictar un fallo contrario a una sentencia que tenga el carácter de cosa juzgada (*non bis in idem*). El acto jurisdiccional es así un acto que pone fin a todo conflicto.

No así las decisiones que toman las Comisiones Tripartitas. La confirmación de tal aserto es obvia: este Tribunal está conociendo y decidiendo en este fallo una de ellas.

#### B. Competencia

**CSJ - SPA**

**15-12-80**

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**La competencia de los funcionarios públicos se rige según lo establecido en las leyes, por lo que los actos jurídicos producidos sin sujeción a las normas son nulos.**

La competencia legal de los funcionarios de la Administración del Impuesto sobre la Renta está establecida, genéricamente en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y específica y fundamentalmente en la Ley de Impuesto sobre la Renta, su Reglamento y en el Reglamento Orgánico de la citada dependencia administrativa. A las normas contenidas en dichos textos debe someterse de modo estricto el ejercicio de la gestión de los funcionarios, pues de no ajustarse a ellas, los actos jurídicos producidos sin su sujeción, son nulos.

#### C. Clases: El acto de autorización

**CPCA**

**16-12-80**

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

**El acto de autorización puede conllevar la restricción de la esfera jurídica de su destinatario.**

La Corte observa:

La naturaleza jurídica de la reducción del personal por necesidades técnicas o económicas de la empresa fue calificada por esta Corte como un acto administrativo de autorización (Sentencia de fecha 17-4-80). Se trata una forma de intervención de la Administración sobre el ámbito jurídico de los administrados, y realiza tal intervención, al ser dotada por la Ley de potestades que le permiten producir efectos jurídicos en situaciones que afectan a otros individuos, en este caso por medio de actos administrativos concretos, habilitados por la norma.

Constantemente los actos administrativos hacen nacer a favor de los particulares a los cuales están dirigidos derechos, facultades y situaciones de poder, también pueden suprimir limitaciones que afectaban su extensión o a su desenvolvimiento. Como señala García de Enterría, existen los actos administrativos "favorables" o acrecentadores de la esfera jurídica de los destinatarios como categoría contrapuesta a la de los actos administrativos desfavorables o de gravamen.

Conviene destacar que dictado el acto administrativo, es él mismo el que juega como título del derecho que reconoce. Se hace autónomo de la base legal que permitió dictarlo, y sólo en caso de revisión por vía administrativa (en cuanto sea posible) o jurisdiccional es que la norma legal habilitante podría aparecer nuevamente para verificar la vigencia de ese título. Esta es una técnica del Derecho Administrativo. Ahora bien, en el acto administrativo que juega en esa forma como título legitimador autónomo de un derecho, puede ser no sólo un acto constitutivo, sino también un acto declarativo. El efecto de tal circunstancia que exime de acudir a pruebas materiales de titularidad en cada ocasión del ejercicio de los derechos que del acto resultan, "se apoya en la técnica formal del acto administrativo como título ejecutorio, protegido tanto por la presunción de legalidad, que funciona mientras el acto no se elimine, como por el principio antirrevocatorio respecto del beneficiario, que supone para él un título sustantivo y autónomo que dispensa de consultar la base legal del mismo, aunque dicha base pueda ser materialmente cuestionable". (García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid, 1977, pág. 96).

Así como los actos administrativos pueden ampliar la esfera jurídica de sus destinatarios, también pueden restringirla, afectar la misma carga en sentido negativo y producir sobre los particulares obligaciones, deberes, cargas, antes del acto inexistente, o bien restricciones, limitaciones o *extinciones de titularidades activas previas a ese acto*.

Claro está que para activar esta técnica de actuación la Administración requiere de una base normativa precisa. Entre otras razones porque consiste en una restricción de derechos que se encuentran en otras normas (Ley del trabajo, en este caso), y la actuación administrativa supone una alteración de esas normas. Las características señaladas se corresponden con el acto administrativo de reducción de personal.

Para ello es necesario en primer lugar una norma previa que permita a la Administración actuar en tal sentido. Esa norma la encontramos en el artículo 7 de la Ley Contra Despidos Injustificados, que permite a la Comisión Tripartita autorizar la reducción de personal. Esta norma además establece la preexistencia en el sujeto autorizado (la empresa) de un indudable derecho propio de la empresa a reducir su personal, cuyo libre ejercicio se permite con la autorización, la cual elimina los obstáculos que se oponían a ese ejercicio. Y en todo caso es el acto contenido en el artículo 7 *ejusdem*, un acto de la Administración por el que ésta permite a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida (reducir el personal), constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente (despido justificado). Así, a la calificación que hiciera de las decisiones de las Comisiones Tripartitas como actos administrativos en su oportunidad la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, añade esta Corte sus consideraciones sobre la cualidad de actos admi-

nistrativos de autorización de las decisiones de los órganos administrativos mencionados, y así se declara.

#### D. Formación

##### a. Reglas para la formación

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Las exigencias procedimentales establecidas reglamentariamente para la formación de los actos administrativos de efectos generales no son aplicables a la formación de los actos de efectos particulares.**

Decidido lo anterior pasa la Sala a examinar las denuncias formuladas contra el acto administrativo impugnado, y a tal efecto observa:

*Primero:* El recurrente ha denunciado, en primer término, vicios en el procedimiento constitutivo del acto administrativo atacado, como son las supuestas violaciones de los artículos 124, 126 y 133 del Reglamento Interior y Debates del Concejo Municipal recurrido. A este respecto, y según se asienta en su respectivo dictamen, "el Ministerio Público estima que el acto administrativo cuya nulidad se pide sea declarada por ese Alto Tribunal, no fue emitido de acuerdo con las normas de dicho Reglamento, que rigen la validez de dichos actos"; por lo cual "opina, que el recurso de nulidad intentado por el Colegio de Economistas del Distrito Federal y Estado Miranda contra el acto administrativo" ya identificado, "debe ser declarado con lugar por la Corte Suprema de Justicia en los términos expresados".

Ahora bien, del análisis detenido y sistemático que la Corte ha hecho de las normas reglamentarias denunciadas, aparece que las mismas se encuentran en la Sección Primera, intitulada "De los Proyectos", del Capítulo III, denominado "Del Régimen Parlamentario", de su Título III regulador "Del Funcionamiento y Régimen de la Cámara Municipal". El contexto de la mencionada Sección Primera, en la cual se encuentran las referidas normas reglamentarias, revela que las exigencias procedimentales allí establecidas son aplicables cuando se trata de actos normativos, o de efectos generales, los cuales generalmente reclaman, en los ordenamientos reguladores del funcionamiento de Cuerpos Colectivos, el cumplir ciertas solemnidades especiales, dada la trascendencia general de tales actos. En el caso de autos se trata de un acto administrativo individual o particular, que evidentemente es revocatorio de otro acto administrativo anterior de la misma naturaleza, a saber: del acto adoptado por el Concejo Municipal recurrido, "en sesión celebrada el día 8 de enero de 1974", por el cual "se acordó autorizar el funcionamiento de la Sede del Colegio de Economistas del Distrito Federal y Estado Miranda, en la Qta. "Tana", Calle Vicuña, Urbanización Valle Arriba, Municipio Baruta". (Oficio Nº 00149, de 9 de enero de 1974, del Presidente del Concejo Municipal para el Colegio Profesional recurrente).

Ahora bien, a juicio de la Corte, el acto administrativo individual o de efectos particulares recurrido, no estaba sujeto a las exigencias de la presentación de un "proyecto" "por dos o más concejales", como lo pretende el recurrente, entre otros titulares de la iniciativa de los "proyectos" (artículo 124). Tampoco estaba sujeto a las formalidades de decidir "si lo admite de inmediato o lo pasa a Comisión, o el Síndico" (artículo 126). Y menos aún estaba sujeto dicho acto al requisito de la previa



declaración “de urgencia por la mayoría absoluta de los miembros integrantes de la Cámara” para ser adoptado en “una sola discusión” (artículo 133), cuando el mismo dispositivo se refiere a “una discusión, artículo por artículo”, lo cual no corresponde al caso, sino que ratifica que son formalidades establecidas para producir actos normativos, de efectos generales.

En consecuencia, resulta improcedente la presente denuncia, y así lo declara la Corte.

#### F. Motivación

##### a. Requisito de validez

**CSJ - SPA (221)**

**11-11-80**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**Para la aplicación del Decreto 211 sobre funcionarios de alto nivel y de confianza es requisito indispensable que la administración al fundamentar su decisión de remover del cargo al funcionario público, señale expresamente con exactitud en cuáles de las causales contenidas en dicho Decreto 211 basó su decisión.**

Consideró asimismo la Corte (S. 11-12-79) que para la aplicación del Decreto 211, dadas las serias implicaciones que la misma envuelve y el efecto negativo que acarrea en el derecho primordial del funcionario público que constituye la estabilidad, es indispensable que la autoridad administrativa defina con exactitud cuál de las causales contenidas en los literales del referido Decreto fundamentan su decisión, señalándola expresamente. De lo contrario, forzoso es presumir que existe para la Administración una indefinición de funciones o un obstáculo para hacerlo que la imposibilita para enmarcar el caso particular en uno o más de los supuestos que cada literal establece, a la par que resultaría difícil para el funcionario conocer, sin entrar a adivinar, cuál de dichas causales está basando la exclusión del cargo que ejerce de la carrera administrativa con las secuelas que esta carencia de fundamento representa en el campo jurídico-administrativo.

Ahora bien, en el caso de autos se observa que la Administración procedió a remover al funcionario (Oficio 23-42-414300-8216 del 28-10-74 –folio 31–) “de acuerdo al ordinal 1º) categoría B) de confianza del Decreto Presidencial N° 211 del 02-07-74”... sin especificar cuáles de las funciones que el ordinal contempla correspondían en grado preponderante al cargo de *Capataz de Obras Públicas II* para fundamentar su exclusión de la Carrera Administrativa. La ambigüedad en la aplicación del Derecho no fue subsanada por los representantes de la querellada, quienes, si bien hicieron mención de las funciones típicas que contiene la descripción de la clase de cargo, no establecieron la relación causal que existe entre ellas y una cualquiera de las funciones que señala el numeral 1º) del literal B) del ya citado texto reglamentario para justificar su procedencia; relación que tampoco aparece evidenciada en los recaudos que cursan en el expediente.

En tal virtud, la Corte concluye en que el acto de remoción y subsiguiente retiro de Luis Alfonso Sánchez Duque, no sólo carece de motivación formal al no señalar con precisión las funciones específicas del literal B) que constituían la actividad principal del cargo, sino que tampoco constan en el expediente de modo explícito ni han sido demostrados por los sustitutos del Procurador, los hechos, elementos y datos con-

cretos, que permitan justificar, de manera intrínseca, la naturaleza de las funciones que calificaban el cargo de Capataz de Obras Públicas II como para incluirlo en el Decreto 211.

**CPCA****26-11-80**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**El acto administrativo, para ser motivado, debe establecer los supuestos de hecho en los cuales se basó la autoridad para dictarlo.**

Razón por la cual el acto administrativo de destitución del ciudadano Herber Brea Per carece de motivación, ya que no han sido establecidos los supuestos de hecho en los cuales se basó la autoridad administrativa para aplicar la norma. En consecuencia, al no haber existido un análisis de los hechos de cuya consideración debe partirse para incluirlos en el supuesto previsto en dicha norma legal, el acto de destitución resulta insuficiente, razón por la cual esta Corte lo declara nulo.

**CSJ - SPA (237)****27-11-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Basta para cumplir formalmente con el requisito de motivación del acto administrativo que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de su antecedente, o también la mera referencia del acto o la norma jurídica de cuya aplicación se trate si su supuesto es unívoco o simple, siempre que en todos los casos el destinatario tenga acceso a tales elementos y conocimiento de ellos.**

En cuanto a la falta de motivación denunciada, procede observar: ciertamente el artículo 47 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, previene que, en los supuestos allí contemplados, en uno de los cuales se ha considerado comprendida la demandante, "...la Dirección de Liquidación, por resolución motivada... deberá de oficio, calificar las actividades del contribuyente, estimar su movimiento económico, y fijar y liquidar el impuesto correspondiente". Pero, como lo enseña pacíficamente la doctrina y lo tiene reiterado este Supremo Tribunal, no es indispensable que la motivación del acto administrativo esté ritualmente contenida en su contexto: basta, para tener por cumplido formalmente el requisito, que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de sus antecedentes, siempre que en uno y otro caso el destinatario del acto haya tenido acceso a tales elementos y conocimiento de ellos, así como también es suficiente, según el caso, la mera referencia del acto a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, si su supuesto es unívoco o simple. Es cierto, asimismo, como bien lo asienta la recurrente, que "es, en efecto indispensable, que el destinatario de una resolución administrativa se entere plenamente de las causas de la decisión", toda vez que "solamente conociendo esos motivos puede el interesado preparar su defensa".

Ahora bien, no puede decirse, con exactitud y propiedad, que el acta impugnada carezca de "motivación" y, menos aún, que haya colocado a la recurrente en situación de indefensión. En efecto, la motivación del acto no sólo aparece de su propio texto y de todas las actuaciones fiscales de que la contribuyente ha tenido conocimiento; y

la defensa que ha hecho de sus posibles derechos no ha podido ser más amplia, de modo que en nada se ha menoscabado su garantía constitucional a la defensa. La Resolución recurrida, al decidir el punto en la instancia administrativa, asienta que “el acta de auditoría, cuya presunción de legitimidad no aparece desvirtuada, indica claramente cuáles fueron los ingresos percibidos por la contribuyente en los períodos reparados, así como los impuestos pagados”; de modo que, “por una simple operación aritmética se ha determinado el monto de los impuestos que ha debido haber pagado, mediante el cálculo hecho en relación con los ingresos brutos que obtuvo y la alícuota que para su actividad señala la Ordenanza”. Es decir, pues, que la Resolución recurrida aparece suficientemente motivada; y así se decide.

b. *Oportunidad*

CSJ - SPA (262)

15-12-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**La motivación del acto administrativo debe ser concomitante o anterior al acto administrativo de que se trate pero nunca posterior al mismo. Si esto llegara a ocurrir a la administración no le es permitido probarla a posteriori.**

La ausencia de motivación en la actuación administrativa es una falta muy grave que acarrea como consecuencia la nulidad de la misma. La motivación debe ser concomitante o anterior al acto administrativo de que se trate, pero nunca posterior al mismo. Si éste es el caso, no le es permitido a la Administración probarla a posteriori en el juicio en que se impugna precisamente su ilegalidad como lo pretendió la representación fiscal al producir en el Tribunal de la recurrida la Resolución N<sup>o</sup> HIRC-050-22014 del 27 de septiembre de 1971, sin comprobar que ésta había sido recibida oportunamente por la contribuyente.

G. *Efectos: Presunción de legitimidad*

CSJ - SPA (243)

4-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La presunción de legitimidad de los actos administrativos ampara sólo los actos que han sido cumplidos por funcionarios competentes.**

Considera la Corte que dicha carga no se invierte por la presunción de legitimidad de los actos administrativos como lo pretende el representante fiscal, ya que dicha presunción *juris tantum* ampara sólo los actos que han sido cumplidos por funcionarios competentes y en ejercicio de sus atribuciones legales, no por aquellos otros cuya identidad y competencia han sido precisamente cuestionadas en juicio.

H. *Vicios*a. *Vicio de forma: falta de firma*

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**Los actos administrativos dictados por cuerpos colegiados que no estén firmados por todos sus miembros son ilegales.**

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 3 y 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia conocen en apelación de las decisiones de la Comisión Tripartita de Primera Instancia y su constitución, atribuciones y funcionamiento, conforme al artículo 4º *ejusdem*, está determinado por el Ejecutivo Nacional en el artículo 21, en concordancia con los artículos 14 al 20, del Reglamento de dicha Ley, de los cuales la disposición contenida en el artículo 14 dispone que "Las Comisiones Tripartitas serán permanentes y cada una estará constituida por un representante del Ministerio del Trabajo, quien la presidirá, uno de los patronos y otro de los trabajadores. El representante del Ministerio tendrá el carácter de funcionario público"; de otra parte, el artículo 168 del Código de Procedimiento Civil preceptúa que "la sentencia" debe estar firmada "por los miembros del Tribunal" y, en su primer aparte establece que "*no se considerará sentencia ni se ejecutará la decisión a cuyo pronunciamiento aparezca que no han concurrido todos los Jueces llamados por la Ley, ni la que no esté firmada por todos ellos*", situación que se asimila a las decisiones de las Comisiones Tripartitas, pues de otra manera no podría manifestarse la voluntad de la mayoría de esos órganos administrativos. (Subrayado de la Corte).

Ahora bien, aplicando las anteriores disposiciones de la Ley Contra Despidos Injustificados —y su Reglamento— y del Código de Procedimiento Civil de autos, la Corte observa que, efectivamente, como lo señala el impugnante, el auto cuestionado emanado de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia del Distrito Federal y Estado Miranda de fecha 28 de junio de 1978 aparece firmado única y exclusivamente por el Presidente de dicha Comisión Tripartita y no está suscrito ni por el representante de los patronos ni por el de los trabajadores, lo cual vicia de ilegalidad tal acto —por violación expresa de los susodichos artículos 168 del Código de Procedimiento Civil y 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados en concordancia con los artículos 5, 14 y 21 del Reglamento de ésta— haciéndose pasible de nulidad con el consecuencial restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada, corrigiéndose el viciado acto de procedimiento. Así se declara.

b. *Vicio en el procedimiento*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**Toda medida sancionatoria que afecte la estabilidad de un funcionario, debe responder a los resultados de la averiguación realizada según lo establecido en el Reglamento sobre Régimen Disciplinario para los funcionarios públicos.**

El vicio de procedimiento observado en el presente caso es tal, que lesiona la esencia misma del acto, impidiendo a esta Corte conocer de la cuestión de fondo, por

cuanto es requisito esencial de toda medida sancionatoria, que afecte la estabilidad de un funcionario, que la misma responda a los resultados de la averiguación realizada mediante las pautas consagradas en el Reglamento sobre Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales, dictado mediante Decreto 1594 de 6 de febrero de 1974, que establece el procedimiento a aplicar cuando un funcionario hubiere incurrido en falta que amerite la destitución.

En la referida aplicación de la sanción de destitución no se atendió al procedimiento establecido al efecto por el mencionado Reglamento, violándose específicamente por omisión los artículos del 25 al 30 del ya referido Reglamento, ambos inclusive, y así se declara.

## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. *Organos. Corte Suprema de Justicia*

**CSJ - SPA (227)**

**24-11-80**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**Las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia no pueden ser objeto de reconsideración ni de recurso alguno.**

La solicitada reconsideración de la sentencia es a todas luces improcedente. Por efecto de la perención declarada quedó extinguida la instancia y firme la sentencia apelada o el acto recurrido, conforme al artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Contra esta decisión, de carácter definitivo, no permite la ley revocatoria ni revisión alguna. Si se asimilara la solicitud de reconsideración a la de aclaratoria de puntos dudosos o rectificación de errores de cálculo, que no es el caso, entonces resultaría extemporánea.

Por las consideraciones que anteceden, esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente la referida solicitud de reconsideración formulada en escrito de fecha 15 de noviembre de 1979, y así se declara.

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

#### A. *Definición y carácter*

**CSJ - SPA (220)**

**11-11-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El Recurso Contencioso-Administrativo de anulación, es el medio jurídico de que disponen los administrados para atacar los actos ilegales de la Administración.**

Ahora bien, la referida Ley Orgánica de la Corte Federal fue derogada en 26 de julio de 1976 por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que entró en vigor el 1º de enero de 1977. A través de dicho texto legal y particularmente de sus Disposiciones Transitorias se regula el recurso contencioso-administrativo de anulación que es, por definición, el medio jurídico de que disponen los administrados para atacar los actos ilegales de la Administración; o sea, el mecanismo de *defensa de los particulares frente a la Administración*, ejercido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, parcialmente desarrollada en la mencionada Ley.

## CPCA

12-2-81

**El Proceso Contencioso-Administrativo se rige por el principio dispositivo; por tal razón se hacen pertinentes y necesarias las pruebas.**

El proceso contencioso-administrativo en Venezuela se rige por el principio dispositivo, aun cuando el juez de lo contencioso-administrativo ha sido dotado por la Ley de amplios poderes inquisitorios. La circunstancia de que el proceso sea dispositivo hace pertinente y necesaria la prueba, sobre todo cuando, de acuerdo a lo planteado por el recurrente existe disconformidad con los hechos. Ahora bien, frente a lo afirmado en el Acta, que los abogados presentes estaban solventes, el recurrente sólo afirma que en el Acta debió quedar constancia de todos y cada uno de los nombres de los asistentes.

El artículo 36 de la Ley de Abogados señala en su *Parágrafo Unico*:

“Para elegir o ser elegido o tomar parte en las decisiones de la Asamblea, es indispensable la solvencia con el respectivo Colegio o Delegación y con el Instituto de Previsión Social del Abogado”.

No obliga el texto citado a indicar “. . . los nombres de todos los abogados asistentes y el hecho de cada uno estar solvente . . .”, como expresa el recurrente. Y, por cuanto frente a la denuncia genérica el recurrente debió probar cuáles fueron las violaciones concretas que viciaban de forma tal Asamblea, esta Corte se ve obligada a declarar sin lugar tal pedimento, y así se declara.

*Voto salvado del Magistrado Antonio J. Angrisano*

De la transcrita disposición se infiere de que es menester que en el acta respectiva se deje constancia de los nombres de aquellos abogados que presentaron sus correspondientes comprobantes de solvencia para con el Colegio y con el Instituto de Previsión Social hasta la fecha de la Asamblea, ya que de lo contrario podría darse el caso de que una Asamblea se constituyera con miembros insolventes; pues bien, al examinar el Magistrado disidente el folio 5 del expediente administrativo correspondiente al caso de autos, observa que en el mismo aparece evidenciado que no se cumplió con la susodicha exigencia legal puesto que, solamente se dejó constancia de que en la Asamblea a que se refiere el Acta, además del Presidente, Vice-Presidente y Bibliotecario de la Junta Directiva del Colegio, se encontraban presentes “ciento noventa y cinco (195) abogados asistentes, *los cuales fueron debidamente registrados en las listas de miembros solventes*” (subrayado del exponente) sin determinar de una manera precisa los nombres de aquéllos que presentaron el debido comprobante de solvencia, pues, como antes se estableció, conforme al mejor espíritu y propósito de la norma que se denuncia como infringida, no es suficiente con afirmar en el Acta de la Asamblea que hubo tal cantidad de abogados solventes. Con tal proceder se cometió uno de los “vicios de forma” denominados así por la doctrina y la jurisprudencia; en efecto, la antigua Corte Federal y de Casación en 1937 estableció que “cuando la Ley crea formas especiales para el cumplimiento del acto administrativo, quiere decir que el acto debe estar rodeado de todas aquellas garantías necesarias para que pueda producir su efecto”; es necesario que la misma Ley establezca expresamente las formas en que ha de cumplirse el acto y es cuando el acto es cumplido fuera de esas formalidades legales que llega a estar viciado de nulidad; agregaba la Corte: “cuando la Ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la Admi-

nistración pública puede hacerse en las condiciones que juzgue más conveniente y racional el funcionario público, siempre que esa forma de expresión demuestre claramente la voluntad de la Administración”, sobre esto el tratadista patrio BREWER-CARIAS, Allan R., ha afirmado que “la ausencia de una legislación sobre procedimientos administrativos en Venezuela, dificulta la construcción sistemática del procedimiento constitutivo del acto administrativo. De ahí la libertad absoluta que daba la Corte al funcionario público para la construcción de la forma de su actividad. Sin embargo, la práctica administrativa y la misma jurisprudencia administrativa de la Corte, fundamentalmente, han elaborado parcialmente el formalismo del acto”; tal formalismo ha sido acogido por algunas leyes especiales como la aplicable al caso de autos, o sea la Ley de Abogados. Por tales razones es forzoso arribar a la afirmación de que como no está comprobado que en el proceso electoral cuestionado no se haya dado cumplimiento a lo dispuesto en el “parágrafo único” del artículo 36 de la Ley de Abogados, dicha contienda adolece de uno de los vicios de forma del acto que lo tornan ilegal haciéndose, por tanto, procedente su nulidad.

#### B. Objeto

**CSJ - SPA (26)**

**19-1-81**

Presidente Ponente: René De Sola

**Las Resoluciones del Banco Central de Venezuela son actos administrativos susceptibles de ser recurribles en vía Contencioso-Administrativa.**

En auto dictado el 2 de diciembre de 1980 por el Juzgado de Sustanciación se declaró que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela, éste constituye un establecimiento público asociativo que forma parte de la administración descentralizada.

Las Resoluciones que tome dicho Instituto en cumplimiento de las funciones que le atribuye el artículo 2º *eiusdem*, tienen consecuentemente el carácter de actos administrativos susceptibles de ser impugnados por razones de ilegalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### C. Procedencia

**CSJ - SPA (217)**

**10-11-80**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**El Recurso Contencioso-Administrativo procede en todo caso salvo cuando el ordenamiento jurídico lo excluya expresa y categóricamente.**

El análisis concordado de la norma sustantiva y de las normas reglamentarias transcritas, permite considerar que el llamado “fuero sindical legal” comprende dos supuestos, a saber: uno, el que ampara a los promotores de la constitución de un sindicato; y otro, el que ampara a siete de los miembros de la Junta Directiva de un sindicato. Las decisiones del respectivo Inspector del Trabajo, en las incidencias sustanciadas porque el patrono haya pretendido desconocer la “protección especial del Estado” que ampara a los trabajadores en uno y otro supuestos, no tienen apela-

ción ante el Ministro del Trabajo, es decir, ante el superior jerárquico correspondiente. Las decisiones de los Inspectores del Trabajo, en tales casos (artículos 204 de la Ley y 345 y 349 reglamentarios), son definitivas en vía administrativa, esto es, causan estado. Pero de ello no se sigue —procede advertirlo de inmediato— que sean irrecurribles en vía contencioso-administrativa. No son, en efecto, infrecuentes los casos en que el ordenamiento jurídico excluya el recurso jerárquico, utilizando las expresiones de que “contra lo decidido por el funcionario no se concede recurso alguno”, o de que “sus decisiones son inapelables”, u otras semejantes; pero la doctrina administrativa impuesta permite considerar que tales previsiones se extienden, limitativamente, a la vía administrativa; de modo que queda siempre a salvo la vía jurisdiccional, a menos que el correspondiente ordenamiento la excluya expresa y categóricamente.

D. *Distinción según el objeto*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo establece la diferencia entre el Recurso de Anulación de los actos de efectos particulares y de los actos de efectos generales.**

Se ha ejercido la acción de nulidad prevista en el artículo 121, Sección Tercera, Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Esta acción es procedente contra los actos como el impugnado en el caso de autos que, por no ser de carácter normativo, sus efectos no son generales, es decir, no afectan a toda la ciudadanía, y por ello tienen pautado un procedimiento especial de impugnación en sede jurisdiccional, cuyas características más resaltantes estriban en la prescriptibilidad de la acción de nulidad (artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) y la cualidad específica para incoar la acción que impide a cualquier ciudadano poder intentarla, no hay pues acción popular. En esta acción de nulidad, el propio texto orgánico que rige las funciones de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo —la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— se consagra un medio específico de impugnación de los actos administrativos de efectos particulares: el recurso contencioso-administrativo de anulación. De la naturaleza particular de estos actos, es decir, de su afectación a un solo individuo o a un número determinado o identificable de personas, deriva precisamente la exigencia contenida en la ley, de un interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate (artículo 121) y, como se dijo, un lapso de caducidad de seis meses para intentar el recurso (artículo 134). Y por último, el alcance de la anulación de los actos de efectos particulares es diferente al de la nulidad de los actos de efectos generales, ello como consecuencia de la distinta naturaleza que tienen, en el caso de los actos de efectos generales tienen efectos absolutos (*erga omnes*) y relativos, en el de los de efectos particulares. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 24 de abril del corriente año (1980) decidió que las “diferencias en el tratamiento jurisdiccional de impugnación para los actos de efectos generales y para los actos administrativos de efectos particulares revela la imposibilidad que existe de acumular en un mismo procedimiento la acción y el recurso, salvo el caso previsto en el artículo 132 *ejusdem*, en cuyo supuesto si se demanda la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirva de fundamento, se ordena seguir el procedimiento establecido en la Sección Tercera”.



E. *Regulación del procedimiento*

CSJ - SPA

16-12-80

Presidente Ponente: René De Sola

**La Corte puede si lo exige la urgencia del caso no sólo reducir los lapsos sino también eliminarlos.**

Aunque el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia expresa en primer lugar que se podrán reducir los plazos si lo exige la urgencia del caso, concluye señalando que la Corte puede proceder a sentenciar sin más trámites. Esta última declaración del legislador debe interpretarse en el sentido de que no sólo es posible la reducción de los plazos, sino su completa eliminación, dado que la Corte está autorizada a sentenciar sin más trámites; vale decir, con los solos elementos de autos.

En el presente caso, por otra parte, el recurrente no invocó sólo la urgencia del caso sino que se trataba de un asunto de mero derecho, como así lo ha entendido esta Sala al hacer referencia igualmente en su decisión al pedimento que se procediera a dictar sentencia sin relación ni informes, que es precisamente la hipótesis prevista en el segundo aparte del citado artículo 135.

Finalmente, no obstante que las circunstancias del mercado nacional e internacional a que se refiere el escrito presentado pueden ser considerados como hechos públicos y notorios, ello no obsta a que, en virtud del señalamiento expreso y previo que en materia probatoria haga la representación del Banco Central de Venezuela, esta Sala pueda ordenar la evacuación de lo que sea pertinente y necesario mediante un auto para mejor proveer en la oportunidad correspondiente.

CSJ - SPA (1)

19-1-81

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**En el caso de dos procedimientos previstos por dos leyes diferentes para una misma situación, prevalecerá lo dispuesto por la ley especial.**

La Corte considera necesario establecer en primer término su reiterado criterio acerca de que ante la coexistencia de dos procedimientos previstos por dos leyes diferentes para una misma situación, es obvio que debe prevalecer lo dispuesto por la ley especial, que en el caso contemplado es la Ley de Carrera Administrativa, pues mientras ésta regula las reclamaciones de los funcionarios públicos basadas en ella misma, el procedimiento previsto por los artículos 30) y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República concierne, de manera general, a cualquier tipo de acción judicial, no importa quién sea el accionante ni cuál la naturaleza jurídica de la acción que se pretende intentar (Sentencia del 2-7-78). En tal virtud ratifica el criterio sostenido por el Tribunal de la Carrera Administrativa para desestimar la excepción de inadmisibilidad que opusieran los representantes de la República.

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La conducción del proceso Contencioso-Administrativo no puede quedar librada al arbitrio de los interesados sino que está sometido a lapsos y oportunidades procesales de orden público.**

Como puede observarse pues, los llamados "informes" por la Asociación Civil de Residentes de Valle Arriba y Lomas de Las Mercedes constituyen en realidad una verdadera oposición al recurso de anulación interpuesto, formulada extemporáneamente, ya que había precluido el lapso legal para hacerlo, así como también el lapso para producir aquellas pruebas que no requieran evacuación.

Esta circunstancia introdujo indisciplina en el desarrollo del proceso. En efecto, ante la inesperada oposición al recurso, el apoderado del Instituto recurrente, no obstante haber concluido el acto de informes "última actuación de las partes en relación con la materia litigiosa" de modo que concluido aquél "no se permitirá a las partes nuevos alegatos" (artículo 96 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), se consideró a pesar de ello en el derecho de contestar la referida oposición; y, más aún, los apoderados judiciales de la Asociación opositora se consideraron también en el derecho de replicar tal contestación.

Ahora bien, para esta Sala la conducción de procesos como el de autos no puede quedar librada al arbitrio y conveniencia de los interesados: los lapsos y oportunidades procesales son de orden público y su respeto se impone por igual a los interesados como a los propios Jueces. Por otra parte, admitir que, con la denominación de "informes", se presente en el acto de su celebración, una verdadera "oposición" al recurso contencioso-administrativo de anulación ejercido por un particular contra un acto de la Administración, no obstante que la Ley expresamente fija oportunidad para ello, es introducir un tratamiento de desigualdad procesal a los interesados, contra la obligación legal de los Tribunales de mantener a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencias ni desigualdades, y en los privativos de cada una, de mantenerlas respectivamente, según lo acuerde la Ley a la diversa condición que tengan en el juicio, sin que puedan permitir ni permitirse ellos extralimitaciones de ningún género (artículo 21 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por ministerio del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

F. *Requisitos procesales*

a. *Requisitos del libelo*

CSJ - SPA (226)

20-11-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**La motivación del libelo en el recurso contencioso-fiscal es una condición de admisibilidad.**

Por estas razones, la expresada Ley de Impuesto sobre la Renta entre sus reformas de 1966, incluyó dentro de las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-fiscal, en su artículo 128, la exigencia de que "en el escrito del recurso deberán expresarse las razones de hecho y de derecho en que se fundamente".

Desde entonces, esta Sala ha venido siendo muy severa en exigirle a los contribuyentes el estricto cumplimiento de este requisito y en censurar con la inadmisibilidad *in limine litis*, o con la declaratoria de extemporaneidad en la sentencia definitiva, cada vez que el contribuyente omite señalar sus razones de hecho y de derecho para negarse a pagar el impuesto que le ha sido liquidado.

Esta severidad de la Corte es la misma que ha puesto y por las mismas razones, para decidir sobre la falta de motivación del acto administrativo, cuando es la Administración la que no expresa las razones de hecho y de derecho que tuvo en mente para cobrar un determinado impuesto o formular un determinado reparo.

El ocultamiento de estas razones, en ambos casos, compromete inaceptablemente el derecho de defensa de la contraparte, que es una garantía de orden constitucional; y por tanto la Corte, invariablemente, en todos estos casos, ha declarado improcedente las pretensiones de quien ha fallado en precisar dichas razones para justificar su actuación judicial. En un caso especialísimo en que ambos, el Fisco y la contribuyente, incurrieron en la misma omisión, esta Sala juzgó más grave o prioritaria la falta de motivación fiscal.

Por todas estas razones, la Sala no puede dispensar la omisión de razones que se observan en el escrito del recurso, en el presente caso; y en consecuencia no vacila en declarar extemporáneo el alegato de ilegalidad del reparo por faltas de procedimiento en su formulación que el contribuyente pretendió hacer valer en informes; impidiéndole al Fisco Nacional la posibilidad de demostrar oportunamente que en este caso no hacía falta el Acta Fiscal y bastaba con el solo Ajuste de Rentas, conforme a la jurisprudencia de esta misma Corte Suprema de Justicia.

b. *Lapso de caducidad*

**CSJ - SPA (5)**

**22-1-81**

De acuerdo con la doctrina más generalizada, el lapso de caducidad de toda acción se extingue cuando la misma es ejercida en debida forma dentro del término establecido al efecto por la Ley.

G. *Suspensión de efectos del acto recurrido*

a. *Procedencia de la suspensión*

**CPCA**

**24-11-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

**Para que proceda la suspensión de efectos de los actos administrativos es necesario que la Ley especial lo permita.**

Ahora bien, no basta para obtener el beneficio de la suspensión del acto impugnado la sola invocación de la norma antes transcrita (Art. 136 LOCSJ). En efecto, la norma exige que la ley lo permita, que no es este el caso, pues la Ley contra Despidos Injustificados no trae norma alguna al respecto; tampoco han sido traídos a los autos, razones ni pruebas, del perjuicio irreparable o de difícil reparación que aconseje tal medida, puesto que si fuere el caso de restituir al demandante el pago de las sumas presuntamente debidas según contrato, la Nación no está en la situación de ser insolvente o que para la fecha de la sentencia lo estuviere, así se declara.

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**La suspensión de efectos de los actos administrativos no procede cuando la sentencia definitiva puede reparar los posibles gravámenes que se le ocasionarían al recurrente.**

Ha sido jurisprudencia constante y reiterada de este órgano jurisdiccional que para que la suspensión de los efectos del acto impugnado encaje dentro de las previsiones del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es necesario que “así lo permita la ley” —supuesto que no se presenta en el presente caso— o que “la suspensión sea *indispensable* para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva”. Ahora bien, “teniendo en cuenta las circunstancias del caso” —como lo manda la disposición citada— en el asunto *sub-judice* si en la sentencia definitiva que al efecto se llegue a dictar se declarase con lugar el recurso propuesto, dicho fallo tendría forzosamente, por imperativo constitucional —artículo 206 de la Carta—, que “disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa” y, por tanto, además de la declaratoria de nulidad del acto impugnado, tendría que ordenar la reincorporación del accionante a las funciones de las cuales fue separado con el consecuencial pago de los salarios caídos, todo lo cual conduce a la afirmación de que, en el caso de autos, como el fallo definitivo podría reparar los posibles gravámenes que se le ocasionarían al recurrente en el supuesto de que dicho fallo le fuese favorable, no se da el referido requisito exigido por el susommentado artículo 136 —de la difícil irreparabilidad del daño por la definitiva— para que proceda la solicitud de suspensión de los efectos del acto haciéndose ésta improcedente y así se declara.

Ahora bien, como a la inversa del planteamiento anterior si la demanda fuese declarada con lugar en la definitiva, se podrían ocasionar serios perjuicios al normal desarrollo de las actividades de la Institución de la cual emanó el acto impugnado —la “Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales Rómulo Gallegos”— esta Corte, considera, tal como lo ha solicitado el impugnante, que es conveniente, necesario y por tanto procedente el pedimento contenido en el libelo de la demanda de que se reduzcan los plazos procesales aplicables al caso de autos, por lo cual, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con la atribución que le confiere el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia declara de urgencia la presente causa y, en consecuencia, ordena la reducción a la mitad de los plazos establecidos en la “Sección Tercera del Capítulo II del Título V” de la ley citada, entendiéndose que, cuando de dicha reducción resulte un número fraccionado se escogerá el entero inmediato siguiente.

CSJ - SPA (259)

15-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Es procedente la suspensión de efectos del acto, si al ser declarado con lugar el Recurso Contencioso-Administrativo de anulación la sentencia definitiva no puede reparar o sería difícil la reparación de los perjuicios causados si se hubiera ejecutado de inmediato el acto jurídico impugnado.**

Ponderados los anteriores argumentos y con vista de los elementos contenidos en los autos, la Sala estima que la medida de suspensión solicitada encaja en los

supuestos contemplados en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, ya que efectivamente, de ser declarado con lugar el presente recurso contencioso-administrativo de anulación, la sentencia definitiva no podría reparar o serían de difícil reparación los perjuicios ocasionados a la empresa recurrente si se hubiera ejecutado de inmediato el acto jurídico que ha sido impugnado.

b. *Casos de urgencia*

**CSJ - SPA (252)**

**9-12-80**

**Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges**

**La decisión sobre la suspensión de efectos de los actos administrativos puede dictarse, en casos de urgencia, aún antes de que el juez reciba el expediente administrativo.**

Vista la solicitud del recurrente, en la cual jura la urgencia del caso y pide expresamente que la Corte, conforme a lo establecido en el artículo 135 de su Ley Orgánica, admita el presente recurso con la celeridad necesaria, sin sujetar dicha decisión de admisibilidad a la recepción del expediente administrativo correspondiente.

Por auto de fecha 14 de octubre de 1980, el Juzgado de Sustanciación de la Sala admitió la demanda, ordenó oficiar al Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda solicitando la remisión del expediente administrativo correspondiente, y acordó la notificación del Fiscal y el Procurador General de la República, conforme a lo establecido en los artículos 123 y 125 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal.

Pasados los autos a la Sala a los fines de decidir acerca de la solicitud de pronunciamiento previo bajo la ponencia de quien escribe con ese carácter, este Alto Tribunal, analizados debidamente el escrito del recurso y los anexos acompañados, considerando que la inmediata ejecución del acto jurídico que aquí se impugna podría ocasionar daños irreparables o de difícil reparación a la empresa recurrente si llegare a declararse con lugar el recurso de nulidad por ella propuesto; en razón de que la solicitante ha prestado caución suficiente para garantizar las resultas del juicio, y en vista de que en el caso que se examina concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 *ejusdem*, acuerda suspender temporalmente los efectos del acto administrativo impugnado, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en el presente proceso. Se hace constar, con arreglo a lo dispuesto en la citada norma legal, que la falta de impulso procesal adecuado por parte del solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio.

Con respecto al pedimento también contenido en el libelo, de que el asunto propuesto a la Corte sea resuelto como de mero derecho y tramitado conforme a lo previsto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, la Sala decidirá oportunamente, con vista del expediente administrativo respectivo.

c. *Carácter de los perjuicios*

**CPCA**

**25-11-80**

**Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.**

**La negativa de inscripción en un colegio profesional, puede causar un gravamen irreparable o de difícil reparación, que amerite la suspensión de los efectos del acto administrativo.**

Ahora bien, en el caso de autos, estima esta Corte que el acto administrativo cuestionado, la negativa a ser inscrito en el Colegio Nacional de Periodistas, le im-

pide el ejercicio de la profesión de periodista gráfico al demandante de acuerdo con el artículo 2 de la ley respectiva y tal impedimento, es obvio, puede causarle gravamen irreparable o de difícil reparación, ya que los emolumentos que supuestamente ganaría en dicho ejercicio es por su índole de difícil probanza y así se declara.

Por las razones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, en virtud de lo cual el ciudadano Jesús Enrique Delgado Suárez deberá ser inscrito en el Colegio Nacional de Periodistas, provisionalmente, hasta tanto se pronuncie sentencia definitivamente firme acerca del fondo cuestionado.

#### H. *Las partes en el procedimiento*

##### a. *Notificación al Procurador General de la República*

**CSJ - SPA**

**16-11-80**

Presidente Ponente: René De Sola

En cuanto a la solicitud de notificación al Procurador General de la República, esta Sala no la consideró ni la considera necesaria desde el momento que la acción consiste en un recurso de nulidad y en modo alguno se trata de una demanda de carácter patrimonial contra la República o contra el Banco Central de Venezuela.

##### b. *Los "coadyuvantes" e interesados*

**CPCA**

**24-11-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**En el recurso Contencioso-Administrativo de anulación, el "coadyuvante" o el "opositor a la solicitud" debe reunir las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente (interés personal, legítimo y directo en la validez del acto impugnado).**

De lo expuesto resulta que sólo podrán hacerse parte en el procedimiento a que se refiere la Sección Tercera —del Capítulo II del Título V— las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente (artículo 137); esto es, que en el recurso contencioso-administrativo de anulación el "coadyuvante" o el "opositor a la solicitud" deben ostentar también un interés personal, legítimo y directo en la validez del acto impugnado, es decir un interés en la defensa de ese acto, o sea en la improcedencia de la demanda para que se mantenga en todo su vigor el acto atacado, bien porque haya sido quien lo haya dictado o forme parte del organismo del cual emanó o bien por cuanto alegue —y pruebe en la oportunidad procesal correspondiente— que la declaratoria de nulidad intentada podría afectarlo en sus derechos e intereses. Mientras que el procedimiento previsto en la Sección Segunda, es decir la acción de nulidad contra actos de efectos generales si bien puede ser cualquier ciudadano (con las limitaciones establecidas en el artículo 112), no puede pretender una declaratoria que vaya más allá de la simple anulación del acto general.

**CPCA****24-11-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**Los interesados en el procedimiento Contencioso-Administrativo son los coadyuvantes u opositores a la solicitud que hubieren atendido al emplazamiento.**

El artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que, en el auto de admisión, cuando lo juzgue procedente, el Tribunal podrá disponer “que se emplace a los *interesados* mediante un cartel” para que “concurran a darse por citados”. Y, posteriormente expresa dicha disposición que el recurso se declarará desistido si el recurrente no consigna “un ejemplar del periódico donde fuere publicado el cartel” en cuestión “a menos que alguno de los interesados se diere por citado y consignare” el referido ejemplar del periódico. Pues bien, como en la disposición siguiente —artículo 126— la citada Ley Orgánica preceptúa que “tanto el recurrente como los *coadyuvantes u opositores a la solicitud que hayan atendido al emplazamiento* podrán...”, se llega a la conclusión de que los “interesados” a que alude la primera de las disposiciones referidas —artículo 125— son los “coadyuvantes” o los “opositores a la solicitud”.

**CPCA****25-11-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**En el procedimiento Contencioso-Administrativo con motivo de impugnación de actos de las Comisiones Tripartitas relativas a reducción de personal, los trabajadores objeto de la medida tienen interés personal, legítimo y directo.**

Cuando el patrono introduce su solicitud para que se le autorice para reducir personal, los trabajadores a su servicio —que sean permanentes y que hayan mantenido una relación de trabajo por más de tres (3) meses y que no estén comprendidos en las excepciones que expresamente establece la Ley, y por tanto protegidos por la estabilidad que le está conferida por la Ley contra Despidos Injustificados— no pueden ser despedidos sin causa justificada, es decir, sin que les sea personalmente imputable por lo menos uno de los hechos a que se refiere el artículo 31 de la Ley del Trabajo; y para el caso de que, a pesar de dicha prohibición legal, el patrono lo despida, tienen el derecho a ocurrir por ante la Comisión Tripartita de Primera Instancia para que este órgano administrativo califique el hecho del despido así como también a aquellos que el patrono oponga como defensas, una vez citado, y en los términos en que lo establece el artículo 6 de la Ley. Cuando el despido sufrido por los trabajadores venga calificado como injustificado, tendrán derecho a ser reenganchados y a cobrar los salarios caídos correspondientes.

**CPCA****2-12-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

**La condición de interesado en los juicios Contencioso-Administrativos no equivale a la condición de parte en el juicio ordinario.**

Solicitan también los apoderados de la mencionada constructora Los Altos C. A., que este alto Tribunal se pronuncie sobre la cualidad de "parte" a los integrantes de la Asociación Civil Residentes de la Urbanización San Luis; al respecto, la Corte observa:

Corre al folio seis (6) de la tercera pieza del expediente un auto del tribunal *a quo* en donde se expresa textualmente:

"...este Juzgado en la oportunidad legal para admitir o negar la apelación en cuestión, ratifica el criterio sustentado sobre la cualidad de las partes interesadas en los recursos contenciosos de anulación en razón al lapso procedimental para actuar en el mismo, ajustado a la interpretación que se ha hecho del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que la cualidad de parte interesada emerge y es pretendida desde el emplazamiento que se haga a partir de la publicación del Cartel y sujeta tal pretensión de interesado a la apreciación que haga el Tribunal conforme lo dispone el artículo 137 *eiusdem*.

Por tales razones sin que se conlleve a pronunciamiento sobre la cualidad de interesado y sobre el fondo de lo solicitado, este Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, niega la apelación interpuesta por cuanto no se encuentra ajustada a derecho, por ser extemporánea su pretensión para actuar y *así se declara*".

Ahora bien, es potestad del tribunal, conforme al artículo 130 de la Corte Suprema de Justicia, que las excepciones entre las cuales se encuentra la de falta de cualidad y la falta de interés, sean decididas en la sentencia definitiva, a menos que el juez considere que debe resolverse algunas de ellas previamente. Además, es bueno expresar que la condición de "interesado" en estos juicios no equivale a la condición de "partes" en el juicio ordinario en todas las consecuencias legales que ello implica. La sentencia definitiva, además de pronunciarse sobre la legitimidad de los "interesados", coadyuvantes u opositores, fundamentalmente su pronunciamiento va a hacerlo sobre la legalidad del acto administrativo cuestionado, y si hubiere sido solicitado por el impugnante los perjuicios económicos producidos por dicho acto conforme al artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, no entra a pronunciarse esta Corte sobre la excepción alegada en esta ocasión en que se decida sobre la procedencia de las pruebas promovidas en primera instancia, ya que ello equivaldría a absolver la instancia y a quitarle, por lo tanto, a dicho juez el pronunciarse sobre la procedencia o no de dicha excepción, y así se declara.

**CPCA**

**9-12-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

**Los interesados en el Contencioso-Administrativo son aquellas personas afectadas por el acto impugnado; y siendo el organismo autor del acto parte per se, no está obligado a concurrir junto con los interesados a darse por citado.**

El artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su parte pertinente, dice así: "...el tribunal podrá disponer también que se emplace a los interesados mediante un cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para darse por citados dentro de las diez audien-



cias siguientes a la publicación de aquél...". Ahora bien, estima este alto Tribunal, que no deben ser incluidos entre los "interesados" que señala el artículo en referencia, aquellos organismos administrativos cuyo acto ha sido impugnado; a éstos, conforme a dicha norma —en el caso de que sean nacionales— dispone la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 125, la notificación pertinente al Fiscal General de la República, en el caso de que su intervención sea requerida teniendo en cuenta la naturaleza del acto; además de que el conocimiento del caso ya les viene por la solicitud del expediente administrativo (artículo 123 *eiusdem*), al Organismo implicado.

Los interesados, sean éstos coadyuvantes u opositores, son aquellas personas afectadas, favorable o desfavorablemente, por el acto administrativo cuestionado; por consiguiente, el organismo emisor de este acto, entre ellos el Colegio de Profesionales, son parte *per se*; mal podría, pues, excluirseles del proceso, argumentando que no concurren con los "interesados" a darse por citados, máxime cuando la concurrencia de éstos debida a la publicación del Cartel está supeditada a "... cuando el Tribunal lo juzgue *procedente*" (subrayado nuestro). (Art. 125 *eiusdem*).

Este criterio ya ha sido expuesto en sentencia de esta Corte del 11-6-80. Por todo lo anteriormente expuesto, se deniega la solicitud del demandante, de que no sea considerado parte en el juicio el Colegio de Abogados del Estado Zulia y así se declara.

**CSJ - SPA (18)**

**2-2-81**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Los interesados en el procedimiento Contencioso-Administrativo para poder intervenir en el proceso con el carácter de coadyuvantes u opositores necesariamente deben atender el emplazamiento.**

La situación no es totalmente distinta en un proceso contencioso-administrativo como el de autos. En efecto, el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece precisamente en relación al asunto que "... Cuando lo juzgue *procedente*, el Tribunal podrá disponer también que se emplace a los interesados mediante un cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para que concurren a darse por citados dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de publicación de aquél. Un ejemplar del periódico donde fuere publicado el cartel será consignado por el recurrente dentro de los quince días consecutivos siguientes a la fecha en la que aquél hubiere sido expedido; de no hacerlo dentro del término, la Corte declarará desistido el recurso y ordenará archivar el expediente, a menos que alguno de los interesados se diere por citado y consignare el ejemplar del periódico donde hubiere sido publicado el cartel".

En el presente caso, el Juzgado de Sustanciación de la Sala, por auto de 28 de noviembre de 1978, lo juzgó *procedente* y ordenó librar el cartel de emplazamiento a que se refiere la disposición transcrita; y el recurrente consignó en el expediente, en tiempo oportuno, la publicación del mencionado cartel. Sin embargo, durante el lapso de emplazamiento, ningún interesado concurre a darse por citado a los fines de participar en el proceso. La Ley ha concedido tal término de emplazamiento a fin de que cualquier interesado, bien a título de coadyuvante o a título de opositor, concurren con el recurrente al proceso en un pie de igualdad. Y tan es ello así, que la propia Ley previene en su artículo 126: "Durante el lapso de comparecencia tanto el recurrente como los coadyuvantes u opositores a la solicitud, *que hayan atendido al emplazamiento*, podrán solicitar que la causa se abra a prueba, indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieron promover y *producir aquellas que no requieran evacuación*" (subrayados de la Corte).

En el caso de autos, empero, la referida Asociación Civil, si se consideraba "interesada" en la estabilidad jurídica del acto administrativo recurrido, no atendió al emplazamiento, ya que no se dio por citada en el término legal del mismo. Sin embargo, parece que prefirió hacerlo en la oportunidad del acto de informes pues sus apoderados judiciales dicen en el respectivo escrito, que "...actuando en el proceso de nulidad intentado por el Colegio de Economistas del Distrito Federal y Estado Miranda, contra el acto del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, realizado en su sesión del 6 de junio de 1978, comunicada —sic— al expresado Colegio por Oficio Nº 00928, del día 7 del mismo mes y año, que se anexó al escrito de la demanda marcado con la letra "D", siendo la oportunidad legal, atentamente acudimos para presentar los siguientes Informes, a fin de que surtan todos sus efectos legales en el presente proceso".

El capítulo I de tales pretendidos "informes" está dirigido a demostrar que la mencionada Asociación Civil "mantiene la cualidad necesaria y el interés legítimo para intervenir como parte en este proceso", no obstante que, como se ha dicho, no atendió al emplazamiento ni se dio por citada en el término legal del mismo, que era la oportunidad procesal "para intervenir como parte en este proceso".

#### I. *El emplazamiento*

##### a. *Carácter*

**CPCA**

**24-11-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**El emplazamiento en los Recursos Contencioso-Administrativos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares no puede hacerse respecto de una persona individualizada sino que tiene que estar dirigido a todos.**

Por consiguiente, en relación a lo ocurrido en el caso *sub-judice*, en que respondiendo al emplazamiento no hecho, por la instancia inferior, a los "interesados" —como lo impone el artículo 125— en la acción de nulidad incoada, sino que se hizo a persona determinada, pues en los folios 49, y su vuelto, y 101 aparece evidenciado que el emplazamiento se hizo única y exclusivamente al "ciudadano Alirio Figueroa" en su "carácter de Presidente del Concejo Municipal del Distrito Lagunillas del Estado Zulia", se arriba, por tanto, a la conclusión de que se afectan los posibles derechos e intereses que pudiesen tener los "coadyuvantes" o los "opositores a la solicitud" de nulidad a que se se refiere el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, imponiéndose, por tanto, la necesidad imperiosa de corregir tal vicio de procedimiento y ordenándose repetir el emplazamiento, tal cual y como lo dispone la disposición citada, es decir, dirigido a todos los "interesados". Así se declara.

##### b. *Consignación del cartel de emplazamiento*

**CPCA**

**9-12-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

**No es obligatorio para los interesados consignar la totalidad del periódico en el cual se publicó el cartel, sino solamente el recorte de la parte correspondiente.**

Según el criterio del representante del Colegio de Abogados del Estado Zulia, se debe declarar desistido el recurso, por el hecho de no haberse consignado un ejemplar

del periódico donde fue publicado el Cartel, todo de acuerdo con el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que no basta consignar un recorte de dicho ejemplar.

Al respecto, se observa:

La finalidad de los requisitos requeridos por la norma es la de que al ser publicado en un periódico de amplia circulación en Caracas, dentro del lapso señalado por ella, los interesados, coadyuvantes y opositores afectados por el acto administrativo concurren a tomar parte en el proceso; nada interesa a los juzgadores el contenido del periódico, salvo la circunstancia de la publicación del cartel y su consignación en tiempo oportuno. En consecuencia, conteniendo el recorte consignado el Cartel y el título del periódico, así como la fecha del mismo, estima esta Corte que han sido cumplidos los fines perseguidos por el legislador, y así se declara.

*c. Contenido del cartel de emplazamiento*

**CPCA**

**9-12-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**El cartel de emplazamiento debe contener referencia específica respecto de todos los actos administrativos impugnados.**

Por consiguiente, en relación a lo ocurrido en el caso *sub-judice*, en que respondiendo al emplazamiento hecho, por la instancia inferior, a los "interesados" —como lo impone el artículo 125— en la acción de nulidad incoada, y no a persona determinada, como lo exige el recurrente, pues en los folios 275 y 280 aparece evidenciado que el emplazamiento se hizo "a todo el que tenga interés", tal como lo manda la disposición citada, se arriba por tanto a la conclusión de que no se afectan los posibles derechos e intereses que pudiesen tener los "coadyuvantes" y los "opositores a la solicitud" de nulidad a que se refiere el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, imponiéndose el rechazo de la argumentación del recurrente de hecho en la segunda de las imputaciones que formula en el escrito respectivo y así se declara.

Ahora bien, la primera de las razones que se exponen como fundamento del recurso de hecho interpuesto es la de "que el cartel de emplazamiento no comprende todas las Resoluciones Administrativas las cuales los accionantes solicitaron se decretara la nulidad; por lo tanto, se omitió en el cartel el mencionar las Resoluciones Nos. 7593, 7761, 7762, 7764, 7765 y 7531, dictadas por la Dirección de Obras Municipales del Distrito Federal"; al respecto la Corte observa que como del libelo de demanda correspondiente (folio 12) se evidencia que el acto impugnado lo constituyen no sólo las Resoluciones Nos. 79-795, 79-798, 79-794, 79-799 y 79-797 dictadas por la Comisión Metropolitana de Urbanismo, sino también las Resoluciones 7762, 7764, 7765, 7761, 7593 y 7531, dictadas por la Dirección de Obras Municipales del Distrito Federal, se arriba a la conclusión de que efectivamente se cercenó a los posibles "interesados" en el recurso interpuesto contra las Resoluciones indicadas en segundo término, el derecho que tienen —conforme al artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— de solicitar que la causa se abra a prueba indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieron promover y producir aquellas que no requieran evacuación; todo lo cual hace procedentes las razones expuestas al respecto por el recurrente de hecho imponiéndose por tanto la necesidad imperiosa de corregir tal vicio de procedimiento, ordenándose repetir el emplazamiento tal como lo dispone el susomentado artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir dirigido a los "interesados" en la solicitud de nulidad de todos los actos cuestionados y así también se declara.

J. *Oposición y defensas*a. *Oportunidad*

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Es improcedente por extemporánea la oposición al recurso Contencioso-Administrativo de Anulación contra un acto administrativo que presente un particular en el acto de informes. Tomando en cuenta que la Ley expresamente fija oportunidad para ello.**

Estas consideraciones obligan a la Corte a declarar improcedente, por extemporánea, la "oposición" que, como pretendidos "informes", presentó la Asociación Civil de Residentes de Valle Arriba y Lomas de las Mercedes, al recurso de autos; y asimismo, en consecuencia, las pruebas acompañadas y los escritos a que tal actuación dió lugar.

b. *Limitaciones a la oposición de la Administración*

CSJ - SPA (216)

10-11-80

Presidente Ponente: René De Sola

**Impugnado un acto administrativo no puede, en juicio, la administración, cambiarle ni su forma, ni su motivación.**

Ahora bien, el acto administrativo impugnado señala expresamente como motivación, el hecho de que "La División de Asuntos Legales y Cobros Judiciales de la Administración Regional de Hacienda, Región Capital, envió al contribuyente Oficio de cobro Nº 5226 de fecha 20-10-71 con lo cual se interrumpió la prescripción que corría a su favor".

Este hecho fue negado por la contribuyente, quien aseguró no haber recibido dicho oficio; y ante tal negativa correspondía a la Administración demostrar la recepción del mismo por el destinatario para comprobar el efecto interruptivo de la prescripción del crédito fiscal que pretendía.

Dicha prueba no fue hecha por la Administración en forma alguna, no obstante que hubiera podido presentar el correspondiente comprobante postal.

En su lugar pretendió en juicio cambiar la motivación del acto administrativo impugnado, y alegar una nueva causa de interrupción: el Acta Fiscal Nº 110 de 30-9-1970. Ello es absolutamente inadmisibles, porque abriría las compuertas de la arbitrariedad fiscal y comprometería el legítimo derecho de defensa de todos los administrados. En efecto, impugnado un acto administrativo, no puede en juicio la Administración cambiarle ni su forma, ni su motivación; porque ello equivaldría pura y simplemente a una nueva actuación administrativa y si ello se autorizara, en el procedimiento contencioso-administrativo, no habría manera de juzgar la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública.

De modo que no procede decidir sobre la oportunidad de la presentación de esta última prueba, ni en la instancia, ni por ante esta Sala, toda vez que basta con declarar su impertinencia.

K. *Pruebas*a. *Medios de prueba*a'. *Prueba documental***CPCA****2-12-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

**La prueba de reconocimiento de documentos sólo puede ser referida a los emanados de una de las partes en el juicio.**

Mediante el Capítulo X se solicitó la citación del doctor Luis Torrealba Alvarez para el reconocimiento de su firma en un informe fechado el 4 de agosto de 1979. El juez *a-quo* lo admite por no ser ilegal ni impertinente. En tal sentido, esta Corte observa lo siguiente: la prueba del reconocimiento en documentos privados está condicionada en el Código de Procedimiento Civil, a los emanados de una de las partes del juicio. En este caso, no se trata de una "parte" en juicio y tampoco el informe emanado de un asesor del Concejo Municipal, es un instrumento privado propiamente dicho. Por tales razones, no es éste el medio idóneo para traer al expediente dicho informe, el cual ha debido conformar el expediente administrativo, y, salvo la facultad inquisitiva que tiene el juez en este juicio, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo manifiesta su negativa en la admisión de la citada promoción, por impertinente, y así se declara.

b'. *Exhibición de documentos***CPCA****2-12-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

**En materia Contencioso-Administrativa procede la prueba de exhibición de documentos.**

En el Capítulo VII de la promoción, se pide que el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda exhiba documentos del expediente administrativo que no aparecen consignados en él. El tribunal *a-quo* se lo niega, aduciendo lo siguiente:

"... el recurso *ad exhibendum*, no es admisible en el recurso contencioso-administrativo por cuanto no es la vía procedimental para "hacer una prueba conducente" y en esta materia no existe parte demandada como en el procedimiento ordinario para que proceda, por lo tanto se desecha por ilegal e impertinente; al Octavo y Noveno".

Esta Corte difiere del sentenciador, en virtud de las consideraciones siguientes: La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 91, expresa:

"Podrá solicitarse y acordarse la exhibición de documentos pertinentes al caso, sin menoscabo de lo dispuesto en leyes especiales. Si el documento cuya exhibición se solicita no fuere por su naturaleza de carácter reservado, el Jefe de la Oficina donde estuviere archivado cumplirá la orden judicial, por órgano de la Procuraduría General de la República. Del acto de exhibición se levantará un acta, en la cual se dejará constancia, solicitud de la parte a quien interese, de cualquier circunstancia relacionada con el estado o contenido del documento de cuya exhibición se trate. También podrá dejarse copia certificada o fotostática debidamente autenticada, del documento íntegro. Cumplidas

estas diligencias, se devolverá el documento al archivo a que corresponda, por órgano del representante de la República que lo haya exhibido”.

En consecuencia, mal puede tildarse de ilegal una clase de prueba autorizada expresamente por la ley de la materia. En tal sentido, se revoca la decisión del tribunal *a-quo* y se **procede la exhibición de los documentos señalados en el sentido de promoción de pruebas** y así se declara.

*c'. Inspección ocular*

**CPCA**

**25-11-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**Es inadmisibile la inspección ocular si los hechos por demostrar pueden ser acreditados por otros medios probatorios.**

Con relación a la prueba contenida en el Capítulo V, negada también por el Sustanciador, la Corte observa que se ajusta a derecho la negativa, por cuanto es jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa, decisión de fecha 24-4-73) que es inadmisibile la inspección ocular, si los hechos por demostrar pueden ser acreditados por otros medios, como lo son copias certificadas de las actuaciones y documentos donde constan los hechos aludidos. En el caso específico que nos ocupa la Corte considera que no se probó la imposibilidad o dificultad de obtener las constancias a que se refiere la inspección ocular. Por lo cual también se impone rechazar la apelación interpuesta y se confirma lo decidido en tal sentido por el Juez Sustanciador.

*b. Objeto de las pruebas*

**CPCA**

**2-12-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

**En el juicio de Anulación de Actos Administrativos sólo se admiten las pruebas tendientes a evidenciar la ilegalidad del acto impugnado.**

Ahora bien, como expone el juez *a-quo* en su decisión, las pruebas promovidas con relación al estado en que se encuentran las edificaciones, no son pertinentes, para evidenciar la ilegalidad del acto administrativo cuestionado. Si conforme a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la solicitud de nulidad del acto impugnado se hubiere pedido la condenatoria al pago de indemnización por los daños materiales ocasionados al Concejo, es obvio entonces, que las pruebas promovidas a esos efectos hubieren sido pertinentes. Además, es conveniente puntualizar que por sentencia de esta Corte, fechada el 20-12-79, fue suspendido el efecto del acto administrativo impugnado, por lo cual, el perjuicio económico que la vigencia del acto administrativo produciría, obviamente queda eliminado.

En virtud de las razones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, confirma la decisión apelada en lo que respecta a las pruebas promovidas por “Promotora Los Altos, C.A.”, y así se declara.

CPCA

2-12-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

**En los juicios Contencioso-Administrativos de anulación por ilegalidad, las pruebas tienen que contraerse a evidenciar la ilegalidad cometida por el funcionario al emitir el acto impugnado.**

En los Capítulos VIII y IX del escrito de promoción, se pide la prueba de posiciones juradas del edil Antonio Clemente Cedeño, como representante del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda y del ciudadano Federico Guillermo Beckoff. El Tribunal las niega aduciendo lo siguiente:

“... son inadmisibles las solicitudes de posiciones juradas para el edil Antonio Clemente Cedeño y para el ciudadano Federico Guillermo Beckoff, por cuanto en el recurso contencioso de anulación la condición de demandados no existe ya que se acciona y se recurre contra un acto administrativo, por ende, se desechan por ilegales e impertinentes e igualmente, el promovente no es parte contraria conforme al procedimiento ordinario y a tenor del artículo 296 del Código de Procedimiento Civil...”.

Al respecto, expresa este alto Tribunal, que de conformidad con el artículo 89, no están obligados a absolver posiciones juradas ni las autoridades ni los representantes legales de la República, eso con respecto al edil Antonio Clemente. En lo que atañe al ciudadano Federico Guillermo Beckoff, no es pertinente tal prueba, ya que como lo ha expuesto el juez *a-quo*, en los juicios contenciosos de anulación por ilegalidad del acto administrativo impugnado, las pruebas tienen que contraerse a evidenciar la ilegalidad cometida por el funcionario al emitir el acto impugnado, por lo cual, no se considera pertinente la absolución de posiciones del impugnante, y así se declara.

c. *Oportunidad*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**Solamente aquellos interesados que concurran al tribunal a hacerse parte del proceso (en los juicios de nulidad de actos administrativos) atendiendo al emplazamiento, en la única oportunidad que la Ley les concede para ello, pedrán luego solicitar que la causa se abra a pruebas.**

Llegada la oportunidad de decidir, la Corte observa:

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en sus artículos 121 al 129 inclusive, regula el procedimiento a seguir en la etapa inicial, de los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares y conforme a estas disposiciones legales corresponde al tribunal el estudio previo de toda solicitud de nulidad a fin de pronunciarse sobre la admisibilidad o no del recurso. En el primer caso y a tenor de lo pautado en el artículo 125 *ejusdem* hará las notificaciones pertinentes y, si lo juzgare procedente, ordenará el emplazamiento de los interesados mediante cartel publicado en los periódicos de mayor circulación en Caracas, a fin de darse por citados dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de publicación de dicho cartel. Es esta la precisa y única oportunidad que la Ley concede a los interesados para concurrir y hacerse parte en el proceso y sólo aquellos que concurran atendien-

do al emplazamiento podrán luego solicitar que la causa se abra a pruebas. Es pues un acto del proceso no susceptible de alteración o modificación por las partes ni por el Tribunal, en virtud de estar determinado por expresas disposiciones legales.

Conforme a este criterio estima la Corte que al no comparecer la recurrente Consorcio Latinoamericana C.A., a darse por citada dentro del lapso que señala el referido artículo 125 perdió la única oportunidad legal que tenía para ello, pues aceptar como válida su concurrencia con anterioridad a la admisión del recurso y la emisión del respectivo cartel de emplazamiento, equivaldría a admitir la subversión del orden legal de tramitación del proceso, lo que no es permisible conforme a reiterada doctrina de nuestro más Alto Tribunal.

d. *Carga de la prueba*

CPCA

25-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**En las solicitudes para autorización la carga de la prueba recae en el solicitante, sin perjuicio de los poderes inquisitivos que tiene la administración pública.**

“... Cuando la Comisión considere justificada la solicitud del patrono, autorizará la reducción”; de tal disposición se evidencia que en esta situación se reglamenta un procedimiento totalmente distinto al anterior, antes referido, pues en este procedimiento, una vez que el patrono presenta su solicitud por ante la Comisión Tripartita de Primera Instancia, queda instaurada una relación directa entre el órgano de la Administración Pública y el patrono solicitante, quien queda sometido a la carga de aportar aquellos elementos probatorios que a su juicio hagan procedente la autorización para despedir a los trabajadores indicados en la solicitud y todos aquellos otros que le fueren requeridos por la Comisión. No hay disposición en la Ley que ordene practicar la citación de ningún otro sujeto frente al cual el patrono deba confrontar y hacer valer su derecho pretendido a reducir personal, sometido, por disponerlo así la Ley, al conocimiento de la Comisión Tripartita. Por lo cual, es manifiesto que, en este caso, se está en presencia de una situación en la cual la Administración Pública tiene las más amplias potestades inquisitivas frente al único sujeto —de carácter privado— de la situación procedimental administrativa considerada, único sujeto (privado) que, tramitado y resuelto el procedimiento, y por tanto dictado el fallo respectivo, estará investido de la cualidad procesal suficiente para ejercer el recurso de alzada consagrado en el artículo 8 de la Ley contra Despidos Injustificados, en contra de todo aquello que no lo favorezca, y posteriormente —si este otro fallo le es adverso— el recurso de anulación del acto administrativo por ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa correspondiente, si este fuere el caso, y sometido por la Ley, en esta última situación, a agotar la vía administrativa, y por tanto privado de dicha cualidad procesal, en los términos en que lo establece el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia cuando haya ejercido su derecho de apelación y, haya precluido entonces el lapso que la Ley le concede para ejercerlo. Pero en la situación contraria, es decir, cuando la decisión le haya sido favorable, y en consecuencia, no tenga objeto su apelación, el acto quedará concluido con relación a él y surtirá todos sus efectos.



CSJ - SPA (243)

4-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**En el caso de imputación de un acto administrativo por incompetencia del funcionario que lo firmó, es a la administración a quien corresponde probar la competencia del mismo.**

Para decidir la Corte observa, como lo hizo la recurrida, que debe decidir por la vía de previo pronunciamiento sobre la legalidad formal de las planillas de liquidación fiscal, por la falta de firma del funcionario competente para suscribirla, que ha sido la impugnación de forma que ha hecho la recurrente.

Esta es una materia que la Sala ha decidido recientemente y en esta ocasión simplemente se ratifica la jurisprudencia al respecto. En efecto, como se hizo entonces, se empieza por decidir a quién corresponde la carga de la prueba al producirse esta impugnación: si al contribuyente, como lo pretende la Procuraduría en sus informes de alza; o a la Administración, como lo sostiene la recurrente y la recurrida.

A juicio de esta Sala, corresponde a la Administración demostrar a quién corresponde la firma del funcionario fiscal que firmó la Resolución que contiene el Reparó o la Planilla de Liquidación que lo cuantifica y comprobar que él es competente. Lo cual no le es además muy difícil porque basta comprobar la designación del funcionario para el cargo que lo autoriza para expedir dichas Resoluciones y Planillas, conforme al Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta.

CSJ - SPA (262)

15-12-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**La carga de la prueba por parte de la Administración no se invierte siempre por la presunción de la legitimidad de los actos administrativos, ya que dicha presunción *juris tantum* ampara sólo los actos que han sido cumplidos por funcionarios competentes en ejercicio de sus atribuciones legales, no por aquellos otros cuya competencia haya sido cuestionada en juicio.**

Como regla general se ha establecido que los actos administrativos gozan de la presunción *juris tantum* de legitimidad. Pero de ello no puede colegirse, necesariamente, que, en todos los casos en que se los recurra en vía jurisdiccional, la carga de la prueba corresponde al contribuyente.

En no pocos casos ella debe ser suministrada por la Administración autora de los actos recurridos. Uno de ellos es precisamente cuando se los objeta por razones de incompetencia legal del funcionario.

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

**Los poderes inquisitorios del Juez Contencioso no eximen a los recurrentes de la obligación de probar sus alegatos.**

Reclaman los recurrentes que la solicitud de reducción de personal es improcedente pues existía "... un pliego conflictivo para el momento en que la Empresa Telares de Palo Grande SAICA presentó su solicitud por ante la Comisión Tripartita Segunda de Primera Instancia en el Distrito Federal, Departamento Libertador.

Quiere esto decir, que la resolución que emanó de dicha Comisión Tripartita, así como la confirmatoria de dicha Resolución dictada por la Comisión Tripartita Primera de Segunda Instancia, violó la disposición contenida en el artículo 233 de la Ley del Trabajo, el cual consagra la inamovilidad de los trabajadores mientras dure el procedimiento administrativo correspondiente, y en consecuencia, prohíbe taxativamente al patrono efectuar despido alguno durante el mismo..." (folio 6 vuelta).

En la misma forma en su escrito de promoción de pruebas el apoderado especial de los recurrentes (folio 12) promueve "...el pliego de peticiones con carácter conflictivo. Copia Certificada del Expediente contentivo de todas las actas, documentos probatorios, Poderes, Pliego de Peticiones y decisiones que conforman el procedimiento conflictivo iniciado el 12 de noviembre de 1979..." (folio 170).

Sin embargo, observa la Corte, que *del folio 135 al 138* corre copia certificada del Inspector del Trabajo en el Oeste del Area Metropolitana de Caracas, de la Resolución de la misma Inspectoría con fecha 13 de diciembre de 1979, por la cual se declara improcedente la admisión de los "...pedimentos en relación a supuestas violaciones a la Ley del Trabajo y al Contrato Colectivo de Trabajo vigente..." —Resolución de 13-12-1979 de la Inspectoría del Trabajo en el Oeste del Area Metropolitana de Caracas, folio 135— y en la citada Resolución se expresa: "... Que no es procedente la admisión del Pliego de Peticiones con carácter conflictivo que ha originado este procedimiento y así se declara..."

Advierte la Corte a los recurrentes, que si bien el Juez Contencioso-Administrativo tiene poderes inquisitorios, el proceso contencioso-administrativo responde en nuestro ordenamiento jurídico a caracteres dispositivos, y ante la certificación escrita que refleja el desarrollo de la actividad que dio lugar a la Resolución ya citada de la Inspectoría del Trabajo en el Oeste del Area Metropolitana de Caracas, era menester para los recurrentes probar la falsedad de dicho documento. Y en momento alguno se observa a lo largo de este proceso que la parte recurrente haya atacado dicho documento. Por ello es forzoso para la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, declarar sin lugar este pedimento.

**CSJ - SPA (7)**

**27-1-81**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**En los casos en los cuales el recurrente alegue en el proceso una circunstancia que deba ser contradicha por la administración, aquel queda relevado de la carga de la prueba.**

Para decidir la Corte observa que la apelación sólo trae a su consideración la materia relativa a la *legalidad y procedencia de la multa* que le fue impuesta al contribuyente en su ejercicio de 1970, conforme a la planilla de liquidación fiscal complementaria Nº 9-290012 de 12 de julio de 1973, montante a Bs. 58.350,93; ya que el recurrente se avino a la planilla fiscal Nº 3-200012 de la misma fecha por Bs. 55.572,32, que se refiere al impuesto complementario que debía pagarse en virtud del reparo oportunamente formulado por la Fiscalización.

Precisa igualmente esta Sala que el apelante no discute la procedencia de la multa que le fue liquidada, de conformidad con el artículo 105 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, ya que admite expresamente el reparo y reconoce que como resultado de él "el impuesto liquidado, conforme al reparo, excede en más de un cinco por ciento (5%) al impuesto obtenido tomando como base los datos declarados". Tampoco alega ninguno de los cuatro (4) eximentes de responsabilidad previstos en la segunda parte del referido dispositivo legal.

En consecuencia se observa que la defensa del recurrente se circunscribe a alegar que la Fiscalización le impuso la multa en su término medio (105% del

impuesto), calculado de conformidad con el artículo 37 del Código Penal, mandado a aplicar por mandato del artículo 204 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1968, tal como si no existiesen circunstancias ni atenuantes ni agravantes; y en su concepto, y a su juicio, sí existieron en este caso concreto, las circunstancias atenuantes previstas en los ordinales 2º y 3º del artículo 206 de dicho Reglamento, que copiados a la letra dicen así:

“2a.: No haber incurrido el contribuyente en infracción a Ley alguna o reglamento de carácter fiscal en los cinco años anteriores”.

“3a.: Haber incurrido en errores excusables en la interpretación del concepto de costos capitalizables en oposición al de gastos, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias, ni jurisprudencia reiterada claramente aplicables al caso; así como errores en la interpretación de la Ley o de este Reglamento, cuando existan motivos racionales para haber incurrido en ellos”.

Por el contrario, a juicio de la Fiscalización, en el caso de autos, no existen ni las circunstancias atenuantes, ni las circunstancias agravantes contempladas en el artículo 206 *ejusdem* y por eso es que impone la multa en su término medio. Si hubiese apreciado circunstancias agravantes la multa se hubiera podido elevar hasta el doble del impuesto (Bs. 111.144,64), pero la Administración habría tenido que demostrar y comprobar en juicio los hechos que configuran tales circunstancias.

En este juicio la Corte observa que el recurrente efectivamente alegó las atenuantes correspondientes, pero dejó transcurrir el término probatorio sin probanza alguna.

Sin embargo, al alegar el contribuyente la atenuante contenida en el ordinal 2º arriba transcrito, no fue contradicho por la Administración, y por lo tanto debe tenerse como cierta pues en este caso específico estaba relevado de la carga de la prueba por ser ésta una prueba negativa; mas bien le correspondía a la Administración demostrar su improcedencia dado lo fácil que es para ella desvirtuar el alegato y lo difícil para el contribuyente probar la no infracción de la Ley o reglamento de carácter fiscal.

En tal virtud, la Corte admite la atenuante especificada en el ordinal 2º, ya transcrito, y de conformidad con el Parágrafo Único del artículo 206 *ejusdem*, rebaja la multa a su límite inferior, o sea a la cantidad equivalente al 10% del impuesto, la cual monta a cinco mil quinientos cincuenta y siete bolívares con veintitrés céntimos (Bs. 5.557,23).

**CSJ - SPA (14)**

**2-2-81**

**Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil**

**En los procedimientos fiscales el contribuyente tiene la carga de la prueba de sus alegatos.**

*2. Pérdida por deterioro físico y obsolescencia de parte del inventario.*

La contribuyente pretende la deducción de la cantidad de Bs. 51.986,87, como aparece de su relación de 30-10-69, al folio 60, por concepto de “*Pérdidas en mercancías envejecidas*”.

Objetada la deducción por la Fiscalización, correspondía a la contribuyente demostrar qué parte de su inventario había envejecido y señalar el grado o medida del mismo para así, comprobar el monto de la pérdida que por tal concepto había sufrido en el ejercicio reparado. No bastaba con alegar la pérdida, ni asegurar que la había sufrido, ni invocar que había equivocado su registro contable como “Provisión o Reserva para ajuste de inventario”; era indispensable, absolutamente necesario, comprobar en juicio, por medio de experticia, o con una simple inspección ocular, si no se requiriesen conocimientos técnicos especiales, que parte de sus mer-

cancias se habían deteriorado, habían envejecido y en consecuencia, ya no podían ser vendidas. Nada de esto hizo ni en la instancia ni en alzada y por el contrario, el lapso probatorio transcurrió en los dos procesos sin que se presentara alguna en ninguno de ellos.

Sin embargo, en la oportunidad de la reconsideración administrativa, la Administración, antes de decidir el recurso jerárquico, destacó al Fiscal Aníbal Lozada para que practicara una inspección ocular en los inventarios de mercancía de la contribuyente, de conformidad con lo previsto en el artículo 119 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966; y en efecto el Fiscal cumplió tal cometido el 9 de julio de 1970, como consta del informe correspondiente, que corre a los folios 43 de este expediente. Esto brindó a la contribuyente oportunidad para demostrar sus pérdidas; pero, tampoco lo hizo entonces.

**CSJ - SPA (18)**

**2-2-81**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Los informes, como último medio de defensa de las partes, sólo pueden ser presentados por estas o por quienes han intervenido en el proceso como tales.**

La "Asociación Civil de Residentes del Valle Arriba y Lomas de Las Mercedes", por medio de sus apoderados judiciales, concurrió al acto de informes y presentó como tales un extenso escrito, al que acompañó diversas probanzas. Ahora bien, examinados dicho escrito y los documentos acompañados al mismo, a la luz de las respectivas disposiciones legales, esta Sala ha llegado a la conclusión de que aquél rebasa el concepto legal de "informes" y constituye, más bien, una verdadera oposición al recurso y anulación deducido en este proceso. En efecto, la presentación de "informes" tal como lo entiende desde antiguo la doctrina procesal, significa el último medio de defensa que la ley concede a las partes antes de que se proceda a dictar sentencia; y a tal fin, éstas podrán exponer en ellos cuanto estimen favorable a su causa, formulando sus respectivas conclusiones que habrán de estar basadas en los razonamientos de hecho y de derecho que se desprendan de las pruebas de autos. De allí, pues, que la presentación de "informes" sea, sin duda alguna, un derecho privativo de las partes, o de quienes han intervenido en el proceso como tales.

*M. La Sentencia en lo Contencioso-Administrativo*

*a. Contenido*

**CPCA**

**2-12-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**La cancelación de intereses, por parte de la Administración Pública, es improcedente, por gozar dicha Administración de los privilegios del Fisco.**

Por último, respecto al otro pedimento que hace el querellante, de que se le cancelen intereses, el Tribunal de la primera instancia resolvió que "se niega la petición referente al pago de intereses, en virtud de que la Administración Pública Nacional goza de los privilegios del Fisco, como reiteradamente ha sustentado la doctrina de este Tribunal", criterio que esta Corte comparte plenamente no sólo por considerarlo ajustado a derecho sino por cuanto la mora es una figura de

derecho privado que castiga al deudor que no cumple con una obligación, cierta, líquida y exigible, en el momento de su vencimiento, y por tanto no puede extenderse por analogía a situaciones de derecho público referidas a dudas debatidas y que racionalmente podrían ser consideradas inexistentes, en base a una norma jurídica; además la procedencia del pago de tales intereses moratorios no se halla establecida en ninguna disposición legal y por tanto, es improcedente la argumentación que hizo el actor querellante en la formalización de su apelación, contra la negativa del pago de los intereses decidida por el fallo apelado y así también se declara.

**CSJ - SPA (9)****27-1-81**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**En los autos de sustanciación no es necesaria la indicación de las normas legales aplicables al caso.**

Esta decisión, que es la apelada en primer término, constituye un acto de sustanciación dentro del proceso expropiatorio que se ventila ante el tribunal competente de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, mediante el cual el juez respectivo, acogiendo los planteamientos de los solicitantes, estimó de acuerdo a su apreciación personal de los autos, que la cantidad que debía ser consignada provisionalmente era de doce mil bolívares (Bs. 12.000,00).

Es cierto que el Tribunal *a-quo* no indica expresamente en su auto ni el precepto legal que aplicaba (que obviamente fue el mismo que sirvió de fundamento a la solicitud de los peritos) ni la razón que lo condujo a fijar los doce mil bolívares (Bs. 12.000,00) (y no otra cantidad cualquiera) como cifra estimativa del costo total del peritaje. Pero de esta circunstancia no se concluye, como denuncian los apelantes, que el auto sea inmotivado, ambiguo e impreciso y por ende, violatorio de lo dispuesto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil.

En efecto, la Corte estima, por una parte, que la aplicación estricta de la citada norma procesal no resulta procedente en el caso concreto en razón de la naturaleza misma de la actuación jurisdiccional de que se trata (auto de sustanciación); y, por la otra, que como lo ha sostenido repetidamente este Supremo Tribunal, aún en el supuesto de las sentencias, el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil no exige como impretermitible requisito para su validez, la indicación de las normas legales aplicables al caso, pues la actuación de los jueces está limitada a lo que resulta de la relación procesal, "lo que hace que, por no serles posible salirse de ella en su decisión, es innecesario llevar al conocimiento de las partes las disposiciones en que la basan" (S. 12-8-71. GF 73 2da. et. p. 493).

Y, por último, tampoco parece en todo caso a la Corte que la decisión atacada sea ambigua ni imprecisa, por cuanto en ella claramente se especifica que la cantidad que se ordene consignar puede ser objeto de aumento o disminución al momento y según resulte del Informe que presenten los peritos en su oportunidad.

b. *Poderes del Juez***CPCA****26-11-80**

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

**El Juez de lo Contencioso-Administrativo no puede suplir de oficio los argumentos que le permitan hacer el análisis para determinar si el funcionario estaba o no desempeñando el cargo**

**de libre nombramiento y remoción, en el caso de que la Administración no cumpla con su obligación de aportarlos.**

Y por cuanto en el caso de autos el cargo de Contabilista II que desempeñaba el actor para el momento en que fue destituido no aparece señalado expresamente en ninguna de las normas citadas, limitándose la Administración a alegar supuestos genéricos y abstractos como es la afirmación que se hace en el oficio de remoción al folio 16, a saber:

“... Cumpro con notificar a usted que por disposición del Ciudadano Gerente y de conformidad con el ordinal 3º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo único del Decreto Nº 211 del 2 de julio de 1974, ha sido usted removido del cargo Contabilista II que ha venido desempeñando en este Despacho.”,

sin que la Administración hubiese aportado elementos de hecho y la comprobación de los mismos, a lo cual estaba obligada procesal y oportunamente, bajo pena de ser rechazada su pretensión, elementos éstos que permitan al Juzgador hacer el análisis para determinar si las funciones atribuidas al cargo que desempeñaba el reclamante eran similares a los supuestos invocados para su destitución y no habiéndolo hecho y no siéndole dado al sentenciador suplir de oficio esos argumentos, participando como pretende dicho representante, de las funciones que de modo genérico figuran en hoja a los folios 15 y 16, porque en la realidad bien podría el funcionario estar desempeñando todas o alguna de las funciones allí determinadas u otras completamente diferentes, situaciones cada una de ellas que habría que analizarse en concreto para poder precisar si ese funcionario estaba o no desempeñando un cargo de libre nombramiento y remoción y por cuanto el representante de la República no cumplió con ninguna de las citadas exigencias procesales se impone rechazar por improcedente la apelación interpuesta contra la sentencia del Tribunal de primera instancia, la que por demás acoge aunque en otros términos lo aquí resuelto y así se declara.

**CPCA**

**9-12-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

**No pueden invocarse como fundamentos de la apelación solo principios constitucionales presuntamente violados por la sentencia apelada, cuando esta se fundamenta en el derecho positivo.**

Denuncia también el formalizante, la violación de principios constitucionales, y al respecto se observa: Se entiende que tales principios constitucionales presuntamente violados constituyen metas del deber ser, de la deontología legislativa; muy respetables, pero que no pueden ni deben ser invocados contra una decisión jurisdiccional fundada en el derecho positivo. A través del contexto del derecho aplicado por el Tribunal están acogidos en la medida que el progreso social y el sistema de libertad de contratación lo permitan; pero ellos son inoperantes, en el sentido procesal del vocablo aducirlos frente a una decisión que tomó los elementos probatorios de autos y la legislación vigente, y así se declara.

Por todas las razones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso interpuesto por la ciudadana María Cristina Herrera Bustamante contra la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato el 10 de abril del año en curso, quedando ésta confirmada en todas sus partes.

N. *Desistimiento***CSJ - SPA (12)****2-2-81**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**No puede el Tribunal de la causa por acatamiento a la Ley, condicionar ni limitar la facultad de desistir del apelante reconocida por la misma ley.**

No puede el tribunal, por acatamiento a la ley, condicionar ni limitar la facultad de desistir, que la misma ley reconoce al apelante, ni atribuir mérito a la circunstancia de haberse dicho Vistos, puesto que el momento actual en esta causa, equivalente a estado de sentencia, es procesalmente útil y tempestivo para hacerlo. Basta comprobar como se ha hecho que las representantes que han actuado por el Instituto, están expresamente facultadas para desistir, y que ninguna norma que interese al orden público se ha infringido para dar por consumado el desistimiento y ordenar el envío del expediente al tribunal de origen, como así se decide. Mas, tomando en consideración que por efecto del desistimiento de la apelación queda definitivamente firme la sentencia de primera instancia; que ésta al declarar la expropiación ordenó al Instituto Agrario el pago de la indemnización correspondiente y que en ejecución de la sentencia deberá verificarse; y que el Banco de Desarrollo Agropecuario, aunque no es propiamente un demandado a derecho en el juicio, sino un acreedor concurrente a hacer efectivo su crédito, o sea uno de los innominados emplazados a comparecer para lograr ese fin, dentro de este procedimiento especial, considera el Tribunal que como medida de saludable prudencia debe hacerse saber al Banco de Desarrollo Agropecuario que por efecto del desistimiento de la apelación interpuesta por el expropiante el cual éste ha dado por consumado, se ordenó el envío del expediente al Tribunal de origen.

**CSJ - SPA (13)****2-2-81**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**El desistimiento de la acción o de cualquier recurso que se haya interpuesto puede producirse en el momento en que la causa se encuentra en estado de sentencia.**

El desistimiento de la acción, así como el de cualquier recurso que se haya interpuesto puede producirse válidamente en cualquier estado y grado de la causa, incluido el de sentencia. No habiéndose ésta producido, es manifiesto que aquél fue tempestivamente formulado. Como al hacerlo, la actora apelante ejercitó un derecho expresamente reconocido a las partes del juicio; como ninguna norma que directa o indirectamente interese al orden público aparece infringida; y como la solicitante está legalmente autorizada para desistir, por disposición expresa del poder que acredita su representación, debe darse por consumado tal desistimiento y así lo decide esta Corte.

3. *El recurso contencioso-administrativo de interpretación***CSJ - SPA (32)****25-11-80**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**El Recurso de Interpretación tiene por finalidad obtener el pronunciamiento de la jurisdicción Contencioso-Administrativa**

**contra las dudas existentes acerca de la interpretación o alcance de las normas contenidas en la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento; sin el planteamiento de una reclamación concreta sobre la aplicación de la norma aclarada a un caso específico.**

Cierto es que en el libelo se plantea el ejercicio de dos acciones diferentes, que están contempladas, respectivamente, en los artículos 64 y 65 de la Ley de Carrera Administrativa. En efecto: El artículo 64 de la mencionada Ley, dispone que todos los actos administrativos dictados en ejecución de la misma Ley "son recurribles por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución Nacional". Tal recurso, que la propia Ley denomina "querrela", es el medio de que disponen los funcionarios públicos para impugnar, por la vía contencioso-administrativa, aquellos actos de la administración que, a su juicio, lesionen los derechos que le otorgan la Ley de Carrera Administrativa y la Constitución Nacional.

Otro recurso, de naturaleza y finalidad diferentes, es el previsto en el artículo 65 de la misma ley, el cual dice textualmente: "También podrá interponerse por ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa, recurso de interpretación acerca de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de la presente Ley y su reglamento, sin que el ejercicio de este recurso pueda ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar o ejecutar en uso de sus atribuciones legales". Se trata de un recurso directo de interpretación (en este caso), que puede ser ejercido como una acción autónoma con el fin de lograr que, mediante una decisión de carácter mero-declarativo, sea establecida judicialmente la correcta interpretación de una o más disposiciones de la Ley en referencia. Contrariamente a la querrela, el recurso de interpretación no es un medio para sancionar una conducta ilegal de la Administración, ni tiene como objeto inmediato dilucidar controversias o conflictos relativos a situaciones jurídicas de sujetos determinados; su finalidad es obtener el pronunciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre las dudas existentes acerca de la interpretación o alcance de una o más de las normas contenidas en la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos, pero sin plantear una reclamación concreta sobre la aplicación de la norma aclarada a un caso específico.

Ahora bien, como se ha dicho, el actor manifestó en su demanda que interponía el "recurso de interpretación" previsto en el artículo 65 de la Ley de Carrera Administrativa, y, a la vez y en el mismo libelo, solicitó del Tribunal *a quo*, que, luego de pronunciarse acerca de la correcta interpretación del artículo 33 *eiusdem*, en primer lugar, la revocatoria de la medida por la Contraloría General de la República según la cual él debía renunciar a su pensión por vejez, de manera que pudiese percibir, tanto la remuneración correspondiente al cargo que desempeña, como la pensión por vejez, inclusive por el tiempo en que no le ha sido pagada como consecuencia de la medida impugnada en este juicio.

La Corte comparte al respecto el criterio sustentado por el Tribunal de la causa en el sentido de considerar que "no corresponde al recurso de interpretación la función de ser un medio de sanción directa de la conducta administrativa", por cuanto tal propósito sólo puede cumplirse querellando contra la Administración cuando el funcionario o aspirante a ingresar a la Carrera Administrativa considere lesionados sus derechos por disposición o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la Ley de Carrera Administrativa, a tenor de lo dispuesto por el artículo 73, numeral 1º) *eiusdem*. En tal virtud, resulta improcedente el petitorio del recurrente de que se declare la irregularidad de la conducta administrativa y se restablezca la situación jurídica subjetiva en que el mismo se encontraba antes de la emanación de



la decisión de la Contraloría General de la República que lo llevó a renunciar a la pensión por vejez que venía disfrutando. Lo contrario desvirtuaría la finalidad propia del recurso contemplado en el artículo 65 de la Ley, previsto sólo para interpretar, aclarar o despejar las dudas que puedan surgir en cuanto a la aplicación e interpretación de la normativa de los textos que entre nosotros regulan la función pública, criterio que lleva a rechazar igualmente el alegato de la Procuraduría General de la República, acerca de la inadmisibilidad del recurso por no haberse agotado la instancia de conciliación prevista en el artículo 15 de la Ley de 1970. En efecto, como bien lo expresa el Tribunal y deriva meridianamente del texto del dispositivo citado, el agotamiento de la referida instancia sólo procede en los casos en que el funcionario *crea lesionados los derechos* que le otorga la Ley.

La norma se concatena así directamente con el supuesto previsto en el numeral 1º del artículo 73 al cual se ha hecho mención, pues evidentemente la lesión de dichos derechos proviene de una disposición o resolución dictada por la autoridad administrativa en ejecución de la Ley o del reglamento, mientras que en el caso de autos lo que se persigue fundamentalmente es despejar por vía interpretativa el contenido de una de las disposiciones legales, concretamente el artículo 33.

El alcance que la Sala ha conferido al recurso de interpretación fundamenta el anterior rechazo del petitorio del recurrente sobre el restablecimiento de su situación jurídica y justifica con amplitud la declaratoria sin lugar de la excepción de inadmisibilidad opuesta por el representante de la República acerca de la necesidad del agotamiento previo de la gestión conciliatoria.

## V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. *Limitaciones urbanísticas*

**CSJ - SPA (18)**

**2-2-81**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Los Concejos Municipales son competentes para determinar el uso que se le puede dar a los terrenos urbanos.**

*Segundo:* Denuncia también el recurrente la violación, por el acto impugnado, de los artículos 117 de la Constitución en conexión con el 64 y el 30 *ejusdem*, en razón de haber desconocido la garantía constitucional del libre tránsito por el territorio nacional y de “cambiar de domicilio o residencia”, y de haber sido dictado, con incompetencia legal por parte del Concejo Municipal mencionado.

Ahora bien, no entiende esta Corte cómo el acto atacado haya podido violar la garantía constitucional de transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o residencia, siendo que el mismo se concreta a revocar a un acto anterior que autorizaba el funcionario de la Institución recurrente en determinado inmueble. Considerar inconstitucional, por tal motivo, la revocación de aquella autorización, conduciría al absurdo de considerar también inconstitucional, por igual motivo, el mismo acto de la autorización. Y en lo que concierne a la supuesta incompetencia municipal para dictar el acto impugnado y consiguiente violación del artículo 30 de la Constitución, la Sala estima, contrariamente a lo alegado por el impugnante, que el Concejo Municipal actuó en materia que, precisamente, la propia disposición constitucional denunciada le atribuye, como es el “urbanismo” y su régimen, el cual comprende, entre otros muchos elementos, la determinación o señalamiento del uso que se les puede dar a los terrenos urbanos.

2. *Inquilinato: Desocupación***CPCA****9-12-80**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**El requisito esencial para autorizar la desocupación de un inmueble por demolición del mismo, es el permiso que para dicha demolición otorgue el organismo municipal competente.**

De acuerdo a la disposición transcrita el requisito esencial para autorizar la desocupación de un inmueble por demolición del mismo, es el permiso que para dicha demolición otorgue el Organismo Municipal competente; en el caso de autos tal requisito se cumplió a cabalidad por cuanto en el expediente consta el permiso de demolición Nº 406 de fecha 24 de febrero de 1976 emanado de la Gobernación del Distrito Federal, Dirección de Obras Municipales referido al inmueble objeto de este proceso. En tal virtud, al entender que el solicitante cumplió con el requisito legal necesario para que le fuera autorizada la desocupación, estima esta Corte que la sentencia recurrida está ajustada a derecho y así se declara.

3. *Expropiación*A. *Regulación de orden público***CSJ - SPA (256)****9-12-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El procedimiento expropiatorio es de orden público.**

Por otra parte, también ha establecido esta Corte que toda disposición que regula la expropiación por causa de utilidad pública o social es de orden público, porque ese derecho del Estado establecido por la Constitución Nacional, constituye una limitación a otro que ella misma reconoce y garantiza a los habitantes de la República, como es el de la propiedad. Por consiguiente, el quebrantamiento de cualquiera de esas disposiciones no puede subsanarse ni con el consentimiento de las partes y su nulidad puede y debe ser declarada de oficio. (G. E. Nº 25, 1959, f. 115).

B. *Ocupación previa: Valor del avalúo previo***CSJ - SPA (20)****12-2-81**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**Las omisiones, errores y falsedades contenidas en el informe de avalúo previo a la ocupación previa del inmueble, no tienen relevancia alguna, o muy poca, en la secuela y fallo del juicio expropiatorio; pues todas pueden ser advertidas y corregidas al practicarse el avalúo definitivo.**

En los juicios de expropiación la Ley prevé el avalúo previo del bien expropiado a los solos efectos de indicar al ente expropiante el monto de la suma que debe con-

signar previamente el decreto de ocupación previa cuando ésta ha sido solicitada. Este trámite y su informe muchas veces produce el convenimiento en la solicitud de expropiación por cuanto los expropiados consideran que han sido satisfechas sus aspiraciones económicas por la pérdida del bien expropiado y lo manifiestan al contestar la demanda, lo cual da por terminado el procedimiento. Otras veces es rechazado por los expropiados y da lugar a la continuación del juicio en el cual, después de declararse que hay lugar a la expropiación, habrá lugar al avalúo definitivo que es el que verdaderamente será vinculante con el fallo que se dicte y que fijará el monto definitivo de la indemnización a pagar por el ente expropiante a los expropiados.

De tal manera pues, que las omisiones, errores y falsedades contenidas en el informe de avalúo previo no tendrán relevancia alguna, o muy poca, en la secuela y fallo del juicio y todas pueden ser advertidas y corregidas cuando se practique el avalúo definitivo.

En el presente caso, cierto es que contiene el informe impugnado graves imprecisiones y falsedades, como la determinación de la superficie a expropiar, la falta de inscripción en el Catastro de la Propiedad Rural, etc., pero ello no es causal de nulidad porque, como se dijo, no es vinculante con el fallo que se pronuncie.

En tal virtud, dicho informe debe considerarse como un acto de mera sustanciación, que no tiene apelación pues no causa gravamen irreparable. Así se declara.

### C. *Contestación en el juicio*

**CSJ - SPA (20)**

**12-2-81**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**La contestación de la demanda en el Juicio Expropiatorio debe hacerse en una audiencia y a una hora precisa previamente fijadas por el Tribunal.**

Indudablemente, el ordinal 4º del Artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria, quedó con un defecto de redacción que hace a los jueces no avisados caer en un procedimiento absurdo en cuanto a la fijación de la oportunidad para contestar la demanda. Tanto nuestra legislación como la doctrina y jurisprudencia han establecido que la contestación de la demanda (en este caso, el pedimento de expropiación), debe realizarse en una audiencia y a una hora precisa previamente fijadas por el Tribunal, y a él comparecerán tanto la parte actora como la demandada o cualquiera otra persona llamada por la Ley a hacerse parte por sí o por medio de apoderado y alegar todas las defensas previas, perentorias o de fondo que consideraren convenientes a la defensa de sus intereses.

**CSJ - SPA (20)**

**12-2-81**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**En los procedimientos de expropiación de inmuebles a los fines de la Reforma Agraria, para el acto de contestación de la demanda deben seguirse las pautas expuestas en la Ley de Expropiación.**

Ahora bien, el citado Artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria, expresa que: "...En la expropiación de inmuebles para los fines de la Reforma Agraria, se obser-

varán las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social”, salvo las normas contenidas en esta Ley, especialmente las siguientes: “. . . 4º. Dentro de las cinco (5) audiencias siguientes a la fecha de la última publicación, las personas emplazadas comparecerán ante el Tribunal para dar contestación a la solicitud de expropiación por sí o por medio de apoderado. Vencido este término, en la audiencia siguiente, a los no comparecientes se les nombrará defensor con quien se entenderá la citación. Se tendrá por no aceptado el nombramiento de defensor cuando el nombrado no compareciere a juramentarse en la primera audiencia después de notificado. En estos casos el Juez procederá a nombrar nuevo defensor en la audiencia inmediata siguiente”. Por otra parte, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en sus Artículos 23 y 24 establece: “Art. 23. Dentro de los diez días siguientes a la fecha de la última publicación, las personas emplazadas conforme al artículo anterior, comparecerán al Tribunal por sí o por medio de apoderados; y a los que no comparecieren vencido este término, se les nombrará defensor, con quien se entenderá la citación”. “Parágrafo Unico: Se tendrá por no aceptado el nombramiento de defensor cuando el nombrado no compareciere a juramentarse en la primera audiencia después de notificado. En estos casos, el Juez procederá inmediatamente a nombrar nuevo defensor”. “Art. 24. La contestación a la solicitud de expropiación se verificará en la tercera audiencia siguiente al vencimiento del lapso fijado en el artículo precedente. En el caso de nombramiento de defensor de oficio, las tres audiencias comenzarán a correr desde la fecha de aceptación y juramento del defensor”.

Por lo tanto, interpreta la Corte, que el procedimiento a seguir es el pautado en los dos artículos últimamente transcritos, reduciendo los lapsos a lo estipulado en el numeral 4º del citado Artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria. Según esto, los interesados deben concurrir dentro de las cinco audiencias siguientes a la fecha de la publicación del Edicto, a hacerse parte en el juicio, con el objeto de que el Tribunal sepa quiénes serán los presuntos expropiados y a quienes no hayan concurrido, el Tribunal, en la audiencia siguiente a las citadas cinco (5), nombrará defensor y la contestación a la solicitud de expropiación se verificará en la tercera audiencia siguiente al vencimiento de las cinco audiencias (5) arriba referidas; o, en caso de nombramiento de defensor de oficio, en la tercera audiencia de la aceptación y juramento del defensor.

Es a este procedimiento que el Tribunal de la causa debe atenerse y ser muy explícito en el auto de admisión haciendo saber que los interesados deben concurrir al Tribunal dentro de las cinco audiencias de la última publicación del Edicto, a hacerse parte en el juicio y que la contestación de la solicitud de expropiación se efectuará en la tercera audiencia siguiente a las referidas cinco (5) audiencias, o, en caso de defensor de oficio, en la tercera audiencia siguiente a la aceptación de éste.

#### D. *Justiprecio*

##### a. *Finalidad*

**CSJ - SPA (256)**

**9-12-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El justiprecio previsto en la Ley de Expropiación es un mecanismo ideado por el Legislador para compensar el sacrificio impuesto a un particular.**

Conforme a reiterada jurisprudencia de este Máximo Tribunal, el avalúo en la expropiación por causa de utilidad pública o social, que tiene su fundamento en el

Artículo 101 de la Constitución Nacional, no constituye un simple justiprecio analítico, sino un mecanismo ideado por el legislador para compensar, mediante una justa indemnización, el sacrificio del particular que se ve privado de su bien por causa de utilidad pública o de interés social.

Con tal propósito la ley de la materia contempla una serie de requisitos o formalidades que deben guiar la actuación de los expertos a quienes incumbe establecer el verdadero, real y equitativo valor del bien expropiado. Algunos de esos requisitos son sustanciales y por ello de impretermitible cumplimiento por parte del perito avaluador, siendo además concurrentes y no alternativos, por lo cual la falta de examen adecuado de cualesquiera de ellos en el avalúo de que se trate, acarrea como consecuencia un vicio de ilegalidad en el informe pericial respectivo y así debe ser apreciado por el órgano jurisdiccional competente.

b. *Carácter*

**CSJ - SPA (264)**

**16-12-80**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**Para que la indemnización sea justa se requiere que constituya la más exacta y completa reparación del perjuicio experimentado por el propietario del inmueble a consecuencia de la expropiación, en el momento en que el bien expropiado pase del patrimonio de éste al del expropiante.**

Para decidir, la Corte hace las siguientes consideraciones:

El informe de los expertos comienza haciendo algunas observaciones y comentarios acerca de la nueva jurisprudencia de la Corte con referencia al justiprecio definitivo de los inmuebles objeto de expropiación, y al efecto expresan: "Hasta el 19 de junio de 1979 en que la Corte Suprema de Justicia por medio de sentencia en la cual declara con lugar la impugnación de un avalúo expropiatorio practicado siguiendo estrictamente la normativa señalada en el Artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, apartándose de jurisprudencias anteriores en las cuales la misma Corte interpreta este Artículo, no existían dudas por parte de los peritos en cuanto se refiere a las fechas de comienzo y fin del lapso dentro del cual se deberían tomar en consideración "los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares". Tampoco existían dudas en cuanto a que los actos de transmisión realizados sobre el inmueble objeto de expropiación deberían ser considerados por los expertos a partir de seis (6) meses antes de la fecha del Decreto de Expropiación hacia atrás. La sentencia a la que hacemos referencia, de fecha 19 de junio de 1979, señala entre otras cosas las siguientes: "por otra parte, esta Corte en numerosos fallos, ha establecido que: "...la indemnización que ha de pagarse al expropiado está destinada a compensar el perjuicio económico sufrido como consecuencia de la expropiación. Esa indemnización o justiprecio debe corresponder al valor actual del precio, ya que, como lo tiene establecido la Corte en anterior decisión, el ideal en lo que se refiere a la indemnización por causa de expropiación es que el propietario no quede más pobre, ni tampoco más rico de lo que era antes de la expropiación". Luego, más adelante sigue la Corte diciendo: "Para que la indemnización sea justa se requiere que ella constituya la más exacta y completa reparación del perjuicio inmediata y directamente experimentado por el propietario a consecuencia de la expropiación, en el momento en que el bien expropiado pase del patrimonio de éste al del expropiante". Explica la Corte que "si no se concibiera la expropiación

como un proceso integral, entre cuyas sucesivas etapas no debe haber solución de continuidad, estando subordinado el justiprecio, como en efecto lo está, en nuestra legislación, al valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares", no podría llegarse a una justa, exacta y completa reparación del perjuicio causado al propietario como consecuencia de la expropiación si entre la fecha del Decreto y la de la entrega de la indemnización correspondiente, el lapso es lo bastante largo para que durante el mismo se alteren los términos de la ecuación económica que debe existir forzosamente entre las prestaciones de ambas partes (expropiado y expropiante) debido a que "la economía venezolana ha adquirido un vertiginoso ritmo expansivo, a tal punto que en dos o tres años un inmueble aumenta su valor en un cincuenta, un ochenta y hasta en un cien por ciento" de tal manera que "de continuarse sosteniendo la interpretación antes expuesta, se podría quebrantar el principio de "...pago de justa indemnización consagrado por nuestra Carta Fundamental en su artículo 101". "SI BIEN CONSIDERAMOS QUE TODO LO EXPRESADO POR LA CORTE EN LA SENTENCIA DE LA CUAL HEMOS TRANSCRITO ALGUNOS PARRAFOS VIENE A CONFIRMAR Y RATIFICAR LA OPINION QUE DURANTE MUCHOS AÑOS HEMOS SUSTENTADO LOS PERITOS QUE NOS DEDICAMOS A REALIZAR AVALUOS EXPROPIATORIOS. EN LO QUE SE REFIERE A LA INTERPRETACION DEL PRINCIPIO DE JUSTA INDEMNIZACION. OPINIONES ESTAS QUE HEMOS EXPRESADO EN INCONTABLES OPORTUNIDADES EN ESCRITOS, FOROS, SEMINARIOS Y CONFERENCIAS PROMOVIDAS Y/O AUSPICIAS POR LA SOCIEDAD DE TASADORES DE VENEZUELA (SOTAVE), LA MAYOR PARTE DE LAS CUALES QUEDARON INCORPORADAS EN EL PROYECTO DE LEY DE EXPROPIACION ELABORADO POR LA COMISION ESPECIAL QUE A TALES EFECTOS DESIGNO EL EJECUTIVO NACIONAL EN EL AÑO 1976 Y DONDE TUVIMOS PARTE ACTIVA DEBIDO A LA AMABLE INVITACION A PARTICIPAR QUE NOS HICIERA DICHA COMISION. DEBEMOS EN ESTA OPORTUNIDAD APROVECHAR LA OCASION DE EXPRESAR EN EL PRESENTE AVALUO, YA QUE EL MISMO SERA LEIDO POR LOS HONORABLES MAGISTRADOS DE LA CORTE (mayúsculas de la Corte) nuestras inquietudes y observaciones en cuanto a la implementación de lo señalado en la tantas veces citada sentencia en lo que se refiere a los elementos a considerar y las fechas o lapsos que deberán ser utilizados en lo sucesivo para realizar los avalúos expropiatorios". ... "Desde luego que esta circunstancia podría ser obviada tomando los precios medios a la fecha actual, es decir, a la fecha en que se esté realizando el avalúo, pero por otra parte y a juicio de la presente comisión, de hacerse esto así, se incurriría en una evidente contradicción entre los factores que influyen en el valor del inmueble y lo señalado en otra parte del Artículo 35 de la Ley, sobre el cual no se pronunció la Corte en su sentencia, específicamente que "En ningún caso puede ser tomado en cuenta el mayor valor de los inmuebles por razón de su proximidad de las obras en proyecto". Es evidente que si se realiza el avalúo tomando como datos referenciales comparativos ventas de inmuebles similares realizadas posteriores no sólo a la fecha del Decreto, sino, como tendrá que ser en el caso que nos ocupa, también posteriores a la fecha de construcción de la obra para la cual fue emitido, existirá una enorme influencia en los precios en razón no solamente de que la economía venezolana ha adquirido un vertiginoso ritmo expansivo a tal punto que en dos o tres años un inmueble aumenta su valor hasta en un cien por ciento y más sino como consecuencia directa de su proximidad a esa obra. De pagarle al expropiado un precio actualizado tomando en cuenta todos estos factores que tienen una influencia decisiva sobre el valor de los inmuebles, los cuales se reflejan en las operaciones de compra-venta efectuadas en el mercado inmobiliario, sin duda lo estaríamos enrique-

ciendo en detrimento del patrimonio nacional en vista de que él no ha hecho nada para motivar lo que está causando la mayor parte del aumento en valor de su inmueble, es decir, la obra misma, quedando así violado en forma flagrante el precepto constitucional de pago de justa indemnización consagrado en el Artículo 101 de nuestra Carta Fundamental y el enunciado de la misma Corte de que "el propietario no quede más pobre, ni tampoco más rico de lo que era antes de la expropiación".

Ahora bien, en la impugnación del avalúo la Procuraduría General de la República dice que los expertos no se atuvieron a "los extremos de necesaria y obligatoria apreciación en el momento de realizar el avalúo, éstos son: Primero: el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario. Segundo: el valor establecido en los actos de transmisión del inmueble realizado por lo menos seis meses antes del decreto de expropiación. Tercero: y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares".

Analicemos lo que dicen los expertos: En cuanto al primer punto, de los últimamente especificados, expresan los expertos: "a) *Valor establecido en los actos de transmisión realizados por los menos seis (6) meses antes del Decreto de Expropiación:* Consta en documento debidamente protocolizado ante la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Plaza del Estado Miranda, anotado bajo el N° 19, Tomo 2°, Protocolo 1°, 1er. Trimestre del año 1961, que la ciudadana María Carlota de Carbonel adquirió el inmueble objeto de esta expropiación, con una superficie de terreno de 7.068,50 m<sup>2</sup>, por la suma de Bs. 25.000,00. Debido a que este acto de transmisión fue realizado unos 11 años anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación, período durante el cual el valor de los inmuebles ha sufrido un apreciable incremento, consideramos que este elemento de juicio no es idóneo para determinar la justa indemnización debida al propietario y por consiguiente, no lo utilizaremos en el presente justiprecio".

Segundo punto: "b) *Valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario:* Consta en Oficio N° C.M. 0122, de fecha 16 de junio de 1975, emitido por la Dirección de Catastro del Concejo Municipal del Distrito Plaza del Estado Miranda, que el valor que constituyó la base para calcular el impuesto inmobiliario previsto en la Ordenanza sobre Inmuebles Urbanos vigente fue de Bs. 633.219,00 discriminados de la siguiente manera:

Terreno: 7.195,63 m <sup>2</sup> a Bs. 60/m <sup>2</sup> .....	Bs. 431.737,00
Construcción:	
2.551,46 m <sup>2</sup> de galpón con techo de zinc a Bs. 75;20 cada m <sup>2</sup> .....	Bs. 192.869,00
63,92 m <sup>2</sup> de vivienda con techo de zinc a Bs. 150,00 m <sup>2</sup> .....	Bs. 9.613,00
	TOTAL .....
	Bs. 633.219,00

Este valor causa un impuesto municipal de Bs. 1.266,00 trimestral y el propietario consignó en el expediente que reposa en esta Corte Suprema de Justicia la Planilla N° 003533 emitida por la Dirección de Rentas Municipales del Distrito Plaza la cual acredita el pago trimestral de dichos impuestos durante el año 1970. En vista de que el impuesto fue cancelado por el propietario y por consiguiente debidamente aceptado por el mismo con fecha anterior a la fecha del Decreto de Expropiación, tomaremos en cuenta el valor allí establecido como un elemento de juicio importante en la determinación de la indemnización que se le ha de reconocer por la expropiación de su inmueble".

Tercer punto: "c) *Precios medios a que se han vendido en los últimos doce (12) meses anteriores al Decreto de Expropiación inmuebles similares:* En vista de que no existen datos de ventas de propiedades similares en cuanto a lo que se refiere a terreno y construcción, procederemos a efectuar el avalúo del terreno en primer lugar y luego sumaremos a éste el valor de las bienhechurías para la determinación del valor

total del mismo. A los efectos antes citados hemos realizado una investigación a los libros de otorgamientos llevados por la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Plaza del Estado Miranda, en procura de operaciones de compra-venta de terrenos que pueden considerarse similares al avaluado en cuanto a ubicación, uso al cual ha estado destinado, acceso, etc., realizadas entre el 20 de setiembre de 1971 y el 20 de setiembre de 1972, fecha del Decreto de Expropiación. A continuación se dan en forma de resumen todos los datos encontrados:

Dato Nº	DATOS DE REGITRO			Area en m <sup>2</sup>	Total en Bs.	Ubicación
Nº	Nº	Tomo	Fecha			
1.	24	30Ad.	1/72	276.606,00	3.100.000,00	Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, "Hoyo de Las Topias".
2.	5	29Ad.	1/72	42.916,42	900.000,00	" " " "
3.	12	7Ad.	1/72	60.705,91	1.214.118,20	No tiene frente. Carret. "Hoyo de Las Topias".
4.	5	1	1/72	29.954,00	209.678,00	Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, "Fila Mariches".
5.	37	1	1/72	99.796,00	2.000.000,00	" " " "
6.	14	29	1/72	29.954,00	688.942,00	" " " "
7.	28	33	1/72	54.512,00	1.090.240,00	Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, "Hoyo de Las Topias".
8.	1	33	1/72	60.000,00	480.000,00	Fila de Mariches. (No tiene frente Carretera).
9.	22	8	1/72	50.000,00	50.000,00	" " " "
10.	26	26Ad.	3/72	23.420,00	317.180,00	Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía. "Fila Mariches".
11.	20	50	3/72	574.363,23	345.000,00	Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, Kms. 15 y 16, lugar denominado "Los Amarillos", Fte. Carret.
12.	22	43	3/72	40.014,00	600.000,00	Fte. Carret. penetración del INOS. (Mariches).
13.	38	1	4/71	368.309,00	1.000.000,00	Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía. "Hoyo de Las Topias".
14.	31	9	4/71	368.309,00	1.000.000,00	" " " "
15.	26	48	4/71	15.692,00	527.680,00	Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, "Cabeza de Tigre".
16.	52	1	3/71	4.127,00	160.000,00	Parcela Nº 2, zona denominada "Vega Lindero".
17.	85	2	3/71	1.447,00	50.000,00	Parte de la parcela Nº 3 denominada "Vega Baja Altamira.



Como se observa en la lista de los datos precedentes, la mayor parte de ellos se encuentra ubicada en la Carretera Petare-Santa Lucía, en el sector denominado Fila de Mariches y Hoyo de Las Topias. Este sector, para esa fecha, era bastante similar a la carretera Petare-Guarenas, tanto en lo que se refiere a acceso, uso, topografía, etc. También se observa que existe una gran variedad en estos datos en cuanto a superficie y desde luego precios unitarios. La mayoría de ellos tienen áreas bastante mayores que la del lote objeto del presente avalúo”.

Como es evidente, los expertos se han ceñido estrictamente a la Ley en su determinación y así desechan la referencia al primero de los requisitos enumerados por cuanto el último valor dado al inmueble expropiado data de once años antes de la fecha del decreto de expropiación, que fue la época en la cual lo adquirió su actual propietaria, y excede en demasía, el lapso establecido en la Ley.

En el segundo de los puntos, los expertos se atuvieron al valor fiscal dado por la propietaria del inmueble y aceptado por el Concejo Municipal del Distrito Plaza, el cual acredita el pago de los impuestos inmobiliarios correspondientes durante el año 1970.

Y por último, los expertos, en lo referente al numeral tercero, toman como punto de referencia los precios de inmuebles similares vendidos doce meses ANTES del decreto de expropiación, ante el temor de que los vendidos ANTES del avalúo estén influenciados por la obra que se construye (Autopista).

Ahora bien, mediante una aplicación de fórmulas técnicas adecuadas al caso, llegaron a establecer los expertos, lo siguiente:

...“También y como complemento a todo este análisis y aun cuando los resultados anteriormente obtenidos no es posible mejorarlos objetivamente (matemática y estadísticamente), en este caso específico y tratándose de que la única diferencia apreciable con respecto al terreno objeto de avalúo y los datos citados es la variable superficie, podemos realizar un promedio ponderado utilizando sólo aquellos datos cuyo promedio de área dé una cifra cercana a la del que es objeto de estudio.

Estos datos son los citados en 15, 16 y 17avo lugar, o sea:

Dato N°	Area en m <sup>2</sup>	Total Bs.
15	15.692,00	527.680,00
16	4.127,00	160.000,00
17	1.447,00	50.000,00
<b>TOTALES</b>	<b>21.266,00</b>	<b>737.680,00</b>

Area media:  $\frac{21.266 \text{ m}^2}{3} = 7.088,67 \text{ m}^2$ , o sea casi idéntica a la avaluada (de 7.068,59 m<sup>2</sup>).

Precio medio ponderado:

$$\frac{\text{Bs. } 737.680,00}{21.266 \text{ m}^2} = \text{Bs. } 34,69/\text{m}^2$$

Como se observa, este precio es muy similar (sólo un 6,05% mayor) al obtenido aplicando el método estadístico antes descrito, lo cual viene a confirmar, en este caso específico, donde fue posible obtener tres (3) operaciones cuya área media resultase similar a la avaluada, lo acertado de nuestros cálculos anteriores.

Como se deduce de todo lo anteriormente expuesto, y como resultado de la ponderación estadística objetiva de datos referenciales tomados durante los doce (12)

meses anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación y debidamente corregidos para hacerlos lo más similares posibles al que es objeto de avalúo, confirmado con las cifras anteriores las cuales, si bien más subjetivas en cuanto a la escogencia de los datos utilizados, quizás sea más simple de comprender por la persona carente de conocimientos estadísticos, el precio unitario resultante, según este elemento de juicio resultó a razón de Bs. 32,71/m<sup>2</sup> y éste será el que usaremos para los efectos del presente avalúo.

d) *Probable producción:*

El terreno objeto del presente avalúo no se encontraba zonificado sino simplemente permitido por el Concejo Municipal para construir sobre él las instalaciones que allí existían. No cabe en este caso por consiguiente, realizar análisis hipotéticos sobre el uso mejor y más productivo del mismo con el fin de obtener otro elemento de juicio que pudiera arrojar más información con el fin de justipreciarlo.

e) *Otras circunstancias que influyen en las operaciones y cálculos que se han hecho para fijar su justo valor:*

Tal como señalamos en la introducción de este capítulo, es criterio de la presente Comisión que el monto de la indemnización debida al propietario con motivo de la expropiación y para la fecha del Decreto debe ser actualizado con el fin de no empobrecerlo ni enriquecerlo, de acuerdo con el espíritu de la Ley y reiteradas sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

A tales efectos, hemos calculado el incremento en costo de la vida, de acuerdo a estadísticas publicadas por el Banco Central de Venezuela, desde la fecha del Decreto de Expropiación hasta la fecha del presente avalúo, de la siguiente manera:

Índice del costo de la vida en el área metropolitana de Caracas para el año 1972: 111,5.

Índice del costo de la vida en el área metropolitana de Caracas para el mes de febrero de 1980: 220,90.

De aumento:

$$\frac{220,9 - 111,5}{111,5} \times 100 = 98,12\%$$

Además hemos calculado que el aumento entre el mes de enero de 1980 y el mes de febrero de este mismo año fue (según las mismas estadísticas del Banco Central de Venezuela); del 1,6% aproximadamente y, por consiguiente, aplicaremos esta tasa para actualizar este valor desde el mes de febrero hasta el mes de mayo inclusive o sea:

$$3 \times 1,6\% = 4,8\%$$

Esto significa que el aumento global estimado entre el año 72 y el mes de mayo de 1980, será de:

$$98,12 + 4,80 = 102,92\%$$

Esta será la cifra de aumento que aplicaremos al valor del inmueble determinado para la fecha del Decreto de Expropiación.

**AVALUO DE LAS BIENHECHURIAS:**

Tal como señalamos antes, sobre el terreno anteriormente descrito existieron varias bienhechurías las cuales fueron avaluadas por la Comisión que realizó el avalúo para la ocupación previa en aquella oportunidad. Debido a que esas bienhechurías no existen y de que sería temerario aplicar precios distintos a los que determinó esa Comisión que pudo observarlos directamente, simplemente nos limitaremos a transcribir los datos tanto de área como de precio y sus totales señalados en dicho avalúo:

*Construcción:*

1. Galpones (cría de aves), techo de zinc sobre listones de madera, medias paredes en bloques y cercas de alambres (gallinero) piso de cemento. Instalaciones eléctricas externas.  
Area: 2.282,61 m<sup>2</sup>.
2. Construcción como vivienda: Techo de zinc sobre listones de madera, paredes de madera, piso de cemento, consta de 3 ambientes equipados con instalaciones eléctricas externas, puertas de madera.  
Area: 50,02 m<sup>2</sup>.
3. Anexos: como depósitos y baño equipado con W.C. y ducha, techo de zinc sobre listones de madera, paredes de bloques sin frisar y parte de madera, piso de cemento.  
Area: 21,54 m<sup>2</sup>.
4. Tanque de agua, bloques de concreto con un tinglado de zinc como techo.  
Mide: 3,96 m<sup>3</sup>.
5. Anexo como depósitos: Taller y garaje, techo de zinc apoyado en listones de madera, paredes de tablas y piso de cemento y tierra en parte, 3 ambientes equipados con instalaciones eléctricas externas.  
Area: 70,62 m<sup>2</sup>.
6. Patio y aceras con piso de cemento.  
Area: 177,94 m<sup>2</sup>.
7. Alero de zinc.  
Area: 409,23 m<sup>2</sup>.
8. Anexo como baño, techo de placa, paredes de bloques sin frisar, piso de cemento equipado con W.C. y duchas.  
Area: 4,00 m<sup>2</sup>.
9. Tanques de agua.  
Cap. 12.000 lts.
10. Pozo artesiano (aljibe).  
Estimado.

*Determinación del valor de las bienhechurías:*

Teniendo en cuenta la edad y calidad de los materiales, se han adoptado los siguientes precios unitarios:

1.	Bs./m <sup>2</sup> .....	80,00
2.	Bs./m <sup>2</sup> .....	100,00
3.	Bs./m <sup>2</sup> .....	120,00
4.	SG: Bs. ....	1.000,00

5.	Bs./m <sup>2</sup> .....	100,00
6.	Bs./m <sup>2</sup> .....	15,00
7.	Bs./m <sup>2</sup> .....	20,00
8.	Bs./m <sup>2</sup> .....	280,00
9.	S.G.: Bs. ....	4.800,00
10.	S.G.: .....	16.000,00

*Avalúo:**Bienhechurías:*

1.	m <sup>2</sup> /	2.282,61 × 80 .....	son	Bs.	182.608,80
2.	m <sup>2</sup> /	50,02 × 100 .....	son	Bs.	5.002,00
3.	m <sup>2</sup> /	21,54 × 120 .....	son	Bs.	2.584,80
4.	S.G.	.....	son	Bs.	1.000,00
5.	m <sup>2</sup> /	70,62 × 100 .....	son	Bs.	7.062,00
6.	m <sup>2</sup> /	177,94 × 15 .....	son	Bs.	2.669,10
7.	m <sup>2</sup> /	409,23 × 20 .....	son	Bs.	8.184,60
8.	m <sup>2</sup> /	4,00 × 280 .....	son	Bs.	1.120,00
9.	S.G.	.....	son	Bs.	4.800,00
10.	S.G.	.....	son	Bs.	16.000,00

\* No estaban incluidas en el censo:  
 Cercas Ciclón: m<sup>2</sup>/ 49,14 × 25 ..... Bs. 1.228,50  
 Alambre de Púas (de 7 pelos): ml 280 × 5 ..... Bs. 1.400,00

---

Bs. 233.659,80

## JUSTIPRECIO DEL INMUEBLE:

En vista de todo lo señalado, el valor del inmueble para la fecha del Decreto de Expropiación lo estableceremos tomando un promedio entre el precio que nos dé aplicando los datos que hemos estudiado en el presente avalúo y el precio total establecido por la Dirección de Catastro del Concejo Municipal del Distrito Plaza para asignarle el impuesto inmobiliario previsto en la Ordenanza sobre Inmuebles Urbanos vigente de ese Distrito y el cual tiene características de valor fiscal.

De esta manera tendremos:

Valor del inmueble según los elementos de juicio analizados en este escrito:

TERRENO: 7.068,50 m <sup>2</sup> a Bs. 32,71/m <sup>2</sup> .....	Bs.	231.210,63
+ VALOR DE LAS BIENHECHURIAS .....	Bs.	233.659,80

---

VALOR TOTAL: ..... Bs. 464.870,43

Valor Fiscal aceptado por el propietario ..... Bs. 633.219,00  
 Precio Promedio:

$$\frac{\text{Bs. } 464.870,43 + \text{Bs. } 633.219,00}{2} = \text{Bs. } 549.044,72$$

2

*Actualización del Valor:*

$$\text{Bs. } 549.044,72 \times 2,0292 = \text{Bs. } 1.114.121,55$$

## CONCLUSION:

En consecuencia, es criterio de la presente Comisión que el monto total de la indemnización que deberá pagar la República de Venezuela a la ciudadana María Carlota de Carbonel por concepto de la expropiación total de un inmueble de su propiedad suficientemente descrito en el presente informe y con el objeto de compensar el perjuicio económico sufrido como consecuencia de la expropiación de la manera más justa, exacta y completa, es la suma de un millón ciento catorce mil ciento veinte y un bolívares con cincuenta y cinco céntimos (Bs. 1.114.121,55)".

Analizando los razonamientos de los expertos y las probanzas existentes en autos, pasa la Corte a determinar la indemnización que deberá pagar la República por los bienes expropiados:

1º. La Corte acoge el dictamen de los expertos, por considerar que el cálculo efectuado para determinar la indemnización se haya ceñido a la Ley y, en consecuencia, fija en la cantidad de un millón ciento catorce mil ciento veintiún bolívares con cincuenta y cinco céntimos (Bs. 1.114.121,55), el monto de la indemnización a pagar por esta expropiación.

c. *Motivación*

CSJ - SPA (256)

9-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El justiprecio debe expresar concretamente los parámetros tomados en cuenta por los peritos, pues de lo contrario estaría inmotivado.**

Ahora bien, el que los expertos hayan "malinterpretado el Art. 5, Parágrafo 1ro., letra C, de la vigente Ley de Alquileres", es sólo una presunción del apoderado impugnante, ya que aquellos, según se ha visto en este renglón transcrito del informe, en ningún momento señalan el origen o el motivo que los condujo a "adoptar el 10% como renta de capitalización" del inmueble. Si la presunción del impugnante es correcta, es decir, que los expertos se basaron efectivamente en las previsiones de la Ley de Alquileres, resulta cierto entonces que el informe adolece de la contradicción y falso supuesto alegado por el impugnante. Pero aquí también advierte la Corte el vicio de inmotivación antes anotado y patente en casi todos los renglones del informe pericial, en el cual, al no expresar concretamente los parámetros tomados en cuenta, deja a la especulación del intérprete la determinación de los factores utilizados.

d. *Elementos de carácter obligatorio*a. *Diversos valores*

CSJ - SPA (256)

9-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Entre los elementos sustanciales del justiprecio están el Valor Fiscal, el Valor Medio y el Valor Comercial.**

Ahora bien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, constituyen elementos sustanciales: el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos 6 meses antes del Decreto de Expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares.

Conforme a los criterios anteriormente expuestos, constituye sano principio de economía procesal, ajustado a estricta técnica jurisprudencial, verificar previamente la presencia concurrente de los elementos sustanciales, pues de no aparecer éstos totalmente cumplidos, aun cuando no hayan sido invocados por el interesado, se hace innecesario el análisis de los demás aspectos de la impugnación y defensa.

b. *Valor fiscal*

CSJ - SPA (256)

9-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**En el justiprecio expropiatorio los peritos deben motivar adecuadamente su apreciación sobre el Valor Fiscal.**

1. *Valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario.*

La justa indemnización resulta de un contexto donde el valor fiscal aparece como un correctivo de alto interés tanto para el Estado como para los particulares; pues, si el mismo es bajo y expresión de una evasión de impuestos, su ponderación evaluatoria corregiría en beneficio del Estado la deficiencia; y si el mismo es alto, como expresión de una justa conciencia tributaria, su ponderación contribuye a la más diáfana justicia en las relaciones entre el Estado y los administrados.

Ahora bien, en cuanto a este punto los expertos expresan lo siguiente:

“La Comisión de Avalúo no encontró datos importantes respecto a este elemento de juicio”.

“Existe nada más planilla de la liquidación de rentas municipales del Impuesto sobre Casa distinguida con el Nº 7-000361-3, donde consta que el inmueble marcado con el Nº 36 en la Av. Norte Sur 4, paga por derecho de frente la cantidad de setecientos ochenta bolívares (Bs. 780,00) trimestral. Por convenio con el Ministerio de Educación el impuesto de derecho de frente venía cancelado por ese Despacho”.

En criterio de esta Sala, tal conclusión de los peritos evaluadores resulta inmotivada, ya que nada dicen respecto de los actos realizados para buscar la información, ni se da referencia alguna de las oficinas del Estado competentes en materia tributaria cuya indagación era pertinente hacer en el caso con el objeto de determinar el valor que al inmueble haya atribuido el propietario en alguna declaración formulada para el pago de impuestos sobre la renta o del valor que al mismo inmueble haya atribuido en cualesquiera otras declaraciones relacionadas con contribuciones fiscales.

Es más, observa la Sala, que de la sola circunstancia anotada por los peritos de que el impuesto de derecho de frente era cancelado por el Ministerio de Educación “por convenio con ese Despacho”, sin ofrecer ningún elemento adicional de información acerca de la fuente del expresado convenio, no puede deducirse con-

secuencialmente que el referido valor fiscal fuese el aceptado por el propietario del inmueble, de acuerdo a la exigencia legal.

En consecuencia, estima la Sala, y así lo declara, que al infringir el principio de motivación contenido en el artículo 1.425 del Código Civil inherente a este tipo de acto, el avalúo impugnado viola el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en cuanto al elemento del valor fiscal, de apreciación legal obligatoria.

c. *Valor medio*

**CSJ - SPA (235)**

**25-11-80**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**La Corte establece un criterio de cálculo de los precios medios.**

En este documento, los expertos informan haber efectuado dos avalúos; uno, tomando como base los "precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares" a partir hacia atrás de la fecha del Decreto de expropiación (14-2-1973), el cual concluyó justipreciando el inmueble en la cantidad de cuatro millones seiscientos sesenta y cuatro mil quinientos bolívares (Bs. 4.664.500,00), o sea, Bs. 3,26 m<sup>2</sup>; y otro, tomando como base los mismos precios pero a partir hacia atrás, de la fecha del justiprecio presentado (18-3-1980), el cual concluyó que su valor viene a ser de nueve millones doscientos noventa y ocho mil bolívares (Bs. 9.298.000,00), o sea, Bs. 6,50 m<sup>2</sup>.

Estos avalúos practicados por el mismo método y por muy calificados expertos, vienen a ratificar el criterio sustentado por la Corte en la sentencia de 19 de junio de 1979, en el sentido de que si se tomare como fecha de los precios medios a que se refiere la Ley, el año antes del Decreto de expropiación, ello constituiría una flagrante injusticia, en abierta colisión con el artículo 101 de la Constitución que establece el pago de una "justa indemnización" por los bienes que se expropián, y, por lo tanto, es necesario, para andar dentro de la mayor justicia, tomar el promedio del año anterior al avalúo definitivo.

Sin embargo, los peritos designados señores Ruperto A. Mc. Quhae y Teófilo González Molina, quienes por su competencia y honestidad tienen la mayor credibilidad de la Corte, concluyen de la siguiente manera: "...En definitiva, estimamos que si la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia considera ajustado a la Ley de Expropiación el último cálculo, acorde a la sentencia de 19 de junio de 1979, el monto de la indemnización a pagar, como compensación del valor actual del terreno es de 6,50 Bs./m<sup>2</sup> (Bs. 9.298.000,00). Por el contrario, si los señores Magistrados deciden acoger el antiguo criterio de la Corte, que igualmente sustenta la Procuraduría General de la República, de hacer el Avalúo para el momento del Decreto de Expropiación, el monto de la indemnización será de Bs. 4.664.500,00, o sea, a razón de 3,26 Bs./m<sup>2</sup> de terreno".

Ahora bien, la fecha del Decreto de expropiación N<sup>o</sup> 1228 data del 14 de febrero de 1973 y el expropiado, en el acta-convenio celebrada con la Procuraduría General de la República, se obliga a vender a ésta a los precios de 1976, ya que aquélla está fechada el día 27 de febrero de 1976, y el avalúo practicado como consecuencia de ella tiene fecha 16 de junio de 1976, situándose así casi en el tiempo medio (por pocos meses de diferencia) de los dos avalúos efectuados por

los peritos últimamente nombrados (febrero 1973 y marzo 1980), y, por tales motivos, la Corte acoge el precio medio estipulado en estos dos últimos avalúos.

En tal virtud, el valor del terreno lo determina la Corte en:

$$\frac{9.298.000 + 4.664.500}{2} = 6.981.250.$$

Asimismo, considera la Corte que también se adeudan al expropiado los intereses que le hubieran producido los bonos de la deuda pública desde el momento en que se le han debido pagar, hasta el presente fallo, o sea, de julio de 1976, a octubre de 1980, los cuales se determinan de la siguiente manera: Bs. 6.981.250,00, al 7% anual, durante 52 meses, da un total de Bs. 2.117.645,80, que deben agregarse al justiprecio del terreno.

**CSJ - SPA (256)**

**9-12-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La apreciación de la similitud para la determinación del Valor Medio del inmueble expropiado, no sólo debe estar basada en la sola ubicación de aquellos.**

2. En efecto, en lo que concierne a los *precios medios de inmuebles similares vendidos en el período de los doce meses anteriores al Decreto de Expropiación* (22-10-69 al 22-10-70), los peritos asientan en su informe lo siguiente:

“A este respecto se ha buscado anotar única y exclusivamente aquellas operaciones de Registro de inmuebles situados en el sector y cuya similitud se ha estimado lo más apropiado para cumplir a cabalidad con lo establecido en la norma legal respectiva, no obstante ser muy escasas las operaciones inmobiliarias en la zona en el lapso legal. A continuación se detalla la siguiente operación: 1.- Vendedor Luis A. Blanco, derechos equivalentes al 50% sobre terreno y casa, Parroquia Catedral, Altagracia y Salas Nº 49, Calle Norte 4, precio Bs. 223.172,00, superficie 504 m<sup>2</sup>, precio por m<sup>2</sup> Bs. 442,80, 9/1/70. Nº 3 Tomo 16. Primer Circuito, Precio total por m<sup>2</sup> Bs. 885,60”.

La aseveración de los peritos no parece ceñirse estrictamente a la realidad, pues, aun apartando la consideración apuntada por el actor de que la operación que se tomó en cuenta se refiere a una compraventa de derechos *pro indiviso* entre familiares, lo cual ciertamente, dada su naturaleza, no refleja con exactitud el verdadero valor del inmueble en plaza, la Sala observa que, según lo asentado por el impugnante y no desvirtuado por el ente expropiante, existían otras operaciones de registro de significativa importancia que los peritos no apreciaron en su informe, sin indicar sin embargo las razones concretas que los llevaron a excluirlas. . .

Ahora bien, si el concepto de “similitud” acogido por los peritos tenía su fundamento únicamente en la circunstancia de encontrarse ubicado el inmueble que tomaron como referencia en la misma manzana del inmueble expropiado —y no en el mismo *sector* como parecía ser la intención asentada en el informe—, tal apreciación no se ajusta al espíritu de la ley en cuanto a la interpretación del término “similar” consagrado en el texto especial. En efecto, esta Corte ha enfatizado en anterior ocasión la especial atención que debe merecer a los expertos el significado de la similitud a que se refiere la norma del artículo 35 de la Ley de Ex-



propiación, y al respecto ha dicho que “la sola ubicación del inmueble similar no es índice absoluto para determinarla” pues “aquélla debe ser deducida de un conjunto de elementos cuyo análisis en su totalidad permita establecer términos de comparación lógicamente aceptables, es decir, que el razonamiento analógico no resulte contrario al fin perseguido por el legislador”, que no es otro que el de lograr el pago de una *justa* indemnización al propietario.

Así, pues, al haber los peritos silenciado injustificadamente el examen de otras operaciones de compraventa de inmuebles similares representativos del valor existente en plaza, incurrieron en otra ilegalidad que esta Corte declara.

e. *Elementos en la expropiación parcial*

**CPCA**

**3-2-81**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**En el justiprecio debe tomarse en cuenta el beneficio o perjuicio provocado por la expropiación parcial.**

Analizadas las actas que conforman el presente expediente, considera esta Corte que el avalúo objeto de la impugnación no adolece de vicios sustanciales que afecten su existencia, ni carece de los elementos o requisitos que de conformidad con las disposiciones de la Ley de la materia debe contener el justiprecio del inmueble expropiado. Sin embargo, es de advertir que la apreciación que hacen los expertos a los fines de determinar el monto de la indemnización a pagar al expropiado, a juicio de esta Corte no es la más adecuada, pues así se deduce de las operaciones practicadas por los peritos en la oportunidad de tomar en cuenta los precios referenciales de inmuebles similares en el procedimiento para establecer el “valor residual”, ya que al omitirse la determinación de si la expropiación parcial beneficia o perjudica la porción no expropiada, no se indicó el monto de la correspondiente afectación.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en casos similares al presente, las irregularidades del tipo de las señaladas, no afectan la nulidad del dictamen pericial, pero justifican la impugnación en cuanto a la necesidad de corregirlo y ampliarlo en la forma prevista en el último aparte del artículo 174 del Código de Procedimiento Civil.

E. *El peritaje: Intimación de honorarios de los peritos*

**CSJ - SPA (9)**

**27-1-81**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La circunstancia de que en el Juicio Expropiatorio sea declarado nulo el avalúo, no le resta a los peritos el derecho de cobrar sus emolumentos.**

Sobre este aspecto del problema el Juez *a-quo* razonó su auto del 20 de julio de 1978, así: “Desde el punto de vista formal, este Tribunal no encuentra que los peritos hayan dejado de cumplir su misión pues, si bien dicho avalúo fue declarado

nulo por falta de señalamientos legales, ello formalmente no equivale a un incumplimiento a los solos efectos de la previsión contenida en el artículo 58 de la Ley de Arancel Judicial. Esta Instancia, desde el punto de vista formal y a los solos efectos del artículo 58 de la vigente Ley de Arancel Judicial, considera que sí cumplieron las funciones los peritos pues consignaron en su Informe lo atinente al avalúo, según consta de las actuaciones insertas del folio 98 al 101 y su vuolto, y si bien pudiera admitirse que el dictamen adoleciera de la deficiencia ya apuntada, ello formalmente no impide que los peritos puedan exigir sus honorarios de conformidad con lo previsto en el citado artículo 58 de la vigente Ley de Arancel Judicial”.

Esta Sala comparte plenamente el criterio expuesto por el sentenciador de la primera instancia por cuanto, como éste afirma, la circunstancia de que en el presente juicio se haya declarado nulo el avalúo no le resta a los peritos el derecho de cobrar sus emolumentos. El artículo 39 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, establece que los gastos de justiprecio son a cargo del que pide la expropiación. Y el artículo 58 de la Ley de Arancel Judicial, invocado por el juez de la causa y aplicable al caso de autos, dispone que “. . . los auxiliares de justicia percibirán sus derechos o emolumentos. . . pero la parte interesada deberá consignar los derechos previamente. . .”.

Ahora bien, en concepto de esta Corte, la función de los expertos se cumplió en el momento de consignar los informes respectivos y el hecho de que el avalúo hubiese sido posteriormente anulado, como sucedió, no implica en modo alguno que los expertos hubieran omitido el cumplimiento de la misión que les fue encomendada. Por consiguiente, la decisión tomada por el juez *a-quo* al respecto está ajustada a derecho y procede su confirmación. Así se declara.

**CSJ - SPA (9)**

**27-1-81**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Es procedente la intimación de honorarios por parte de los peritos evaluadores, en forma similar a la intimación de honorarios de abogados.**

En el aspecto procesal tocante al alegato de que no es procedente ordenar la intimación del pago de los emolumentos de los peritos al Concejo Municipal del Distrito Roscio, la Sala observa:

No se consagra en nuestra legislación un procedimiento general ni especial para que los peritos en juicios de expropiación puedan cobrar sus emolumentos en forma compulsiva. Ahora bien, el Código Civil en su artículo 4º establece que, cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas, y si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho.

En tal virtud, estima la Sala que en el presente caso puede asimilarse el cobro de honorarios o emolumentos de los peritos en juicios de expropiación, al cobro de los honorarios causados en el juicio en que han actuado, por aplicación analógica de lo previsto en el artículo 63 del Código de Procedimiento Civil, según el cual “en cualquier estado del juicio, el apoderado y el abogado o procurador, podrán estimar sus honorarios y exigir ejecutivamente su pago, salvo el derecho de retasa”; y la Ley de Abogados, en cuyo Título III, que se refiere a los derechos y deberes de los abogados, se establece el procedimiento a seguir en la retasa de honorarios.

Como corolario de lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que es procedente la intimación de honorarios ordenada por el Juzgado de Primera Instancia

en lo Civil del Distrito Roscio del Estado Guárico, al Concejo Municipal del mencionado Distrito, quedado a salvo el derecho de retasa, de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley de Abogados en sus artículos 24 al 29, ambos inclusive.

F. *Competencia del Juez*

**CSJ - SPA (219)**

**11-11-80**

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**En el Juicio Expropiatorio, el tribunal sólo tiene competencia para resolver sobre la solicitud de Expropiación.**

El apoderamiento forzoso por parte del Estado de bienes de los particulares, supone el cumplimiento de una serie de condiciones sustantivas que lo justifiquen, todas ellas inspiradas en la función social que ha de cumplir la propiedad y el respeto que a su existencia consagra el Estado Social de Derecho. Igualmente, en procura de garantizar al máximo las pretensiones que pudieren esgrimir los particulares con ocasión de dictarla, se ha creado un procedimiento en la Ley, dividido en etapas perfectamente identificables y cuyo cumplimiento es ineluctable para que la transferencia del bien al Estado pueda consumarse. De allí pues, que dada la naturaleza del proceso expropiatorio y los posibles perjuicios que las dilaciones en decidir puedan causar al patrimonio de la Nación o al de los particulares, la Ley le permita al órgano jurisdiccional poder tomar decisiones progresivamente sin que ello signifique romper la unidad del proceso. Así pueden dentro del orden lógico indispensable, resolverse por separado cuestiones como la ocupación previa, la procedencia de la expropiación, el monto del precio y la entrega del mismo.

Tales consideraciones se entendió necesario hacer en virtud de que en el caso a resolver, como se desprende de la relación de lo acaecido, existen varias cuestiones que por su naturaleza no requieren ser decididas al mismo tiempo, sino que por el contrario la legislación vigente en beneficio de la economía procesal, impone al Juez resolverlas separadamente. Del examen del contenido del expediente se desprende que:

- 1) El Poder Ejecutivo ha dado cumplimiento a lo ordenado en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en cuanto a la necesidad de usar el bien cuya expropiación se solicita, para obras calificadas como de utilidad pública, como lo es la ampliación del Aeropuerto de Caujarito, situado en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia.
- 2) El inmueble objeto de la solicitud está suficientemente identificado.
- 3) Los comparecientes, sin entrar a calificar la cualidad invocada por algunos de ellos para participar en el proceso, no se opusieron a la expropiación solicitada.
- 4) En la tramitación del juicio se han satisfecho los extremos exigidos por la Ley.

Con fundamento en lo antes dicho, considera este máximo Tribunal que es de su deber resolver sólo acerca de la solicitud de expropiación y que por tanto, se abstiene de pronunciarse acerca de los alegatos hechos por los comparecientes y los cuales, dada su conformidad con la solicitud ejecutiva resultan irrelevantes para la adopción de la decisión sobre la cuestión señalada.

**CSJ - SPA (246)**

**4-12-80**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**Los litigios que existan entre los presuntos propietarios del bien cuya expropiación se solicita, son ajenos al procedimiento expropiatorio.**

A. De acuerdo con el criterio de la abogada representante de la Procuraduría en sus informes antes señalados, expone: "que es principio reiterado tanto por la Doctrina como por la Jurisprudencia de este Alto Tribunal, que en el procedimiento especial de expropiación, los litigios entre los presuntos propietarios del bien cuya expropiación se solicita, son ajenos a dicho procedimiento, y como tales, en nada entran la característica esencial del juicio expropiatorio, la cual es la celeridad del transferimiento del bien a la entidad expropiante."

A juicio de la Sala, mientras el título de adquisición del demandado Villegas no haya sido reemplazado por otro que señale un distinto titular, ya por enajenación que haga el actual propietario o por decisión definitivamente firme de la autoridad judicial competente que lo modifique, extinga o anule, el titular actual seguirá siendo el legitimado pasivo en este juicio; entre tanto, y conforme a jurisprudencia generalizada y pacíficamente aceptada, cuando medie discusión sobre el derecho de propiedad, el dinero que represente la justa indemnización al propietario deberá mantenerse en el Tribunal hasta que definitiva y claramente quede resuelta la controversia.

**CSJ - SPA (251)**

**9-12-80**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**En los juicios de expropiación el Tribunal no puede conocer de impugnaciones de avalúos previos.**

En el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública o social, tan sólo es competente esta Sala Político-Administrativa, para resolver sobre la procedencia de la expropiación o de su negativa, por tanto, no es materia de decisión aquellos planteamientos que se contraen a la impugnación de los avalúos previos practicados y a los argumentos que se invocan para futuros avalúos, si fuere el caso. Consecuente con este criterio, se abstiene la Corte de decidir sobre los referidos planteamientos, y así se declara.

*G. Apelación*

**CSJ - SPA (20)**

**12-2-81**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**En el procedimiento expropiatorio a fines de Reforma Agraria el Juez debe oír libremente la apelación que interponga el expropiante contra el auto de admisión de la demanda.**

En los procedimientos expropiatorios, según nuestro ordenamiento jurídico, existen requisitos que deben cumplirse para que sea admisible la demanda.

Por consiguiente, todo juez que reciba una solicitud de expropiación de un inmueble destinado a la Reforma Agraria, debe examinar cuidadosamente si están cumplidos a cabalidad los requisitos exigidos por nuestra legislación y pronunciarse sobre ello, admitiendo la demanda en caso de que dichas condiciones hayan sido correctamente cumplidas, o declarándola inadmisibile si alguna de tales exigencias no ha sido llenada o estuviere deficiente.

En el caso concreto, la parte expropiada alegó que alguno de los mencionados requisitos no habían sido llenados, por lo cual interpuso apelación de dicho auto

para ante este Alto Tribunal, y, como se trata de una cuestión de admisibilidad o no de una solicitud de expropiación, el Juez ha debido oír libremente dicha apelación y no contentarse con negarla, aduciendo que el auto de admisión es un acto de mero trámite.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el recurso de hecho intentado por la empresa NEW HOLDING AND FINANCE COMPANY LIMITED, presentado con escrito de fecha 2 de febrero de 1978, contra la negativa de oír la apelación interpuesta del auto de admisión de la solicitud de expropiación del fundo denominado "EL CHARCOTE", y ordena al juez de la causa oír libremente dicho recurso.

## VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. *Ambito de aplicación de la ley*

#### A. *Cuerpos de Seguridad del Estado*

**CPCA**

**16-12-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**Los funcionarios que formen parte de los "Cuerpos de Seguridad del Estado" ejerciendo funciones de dirección y administración no están excluidos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.**

Como se ve, la formalización de la apelación de la República está circunscrito al criterio de que el cargo que desempeñaba el recurrente —Director de Cárcel I— está excluido del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa en razón de que tal cargo pertenece a un "cuerpo de seguridad del Estado" y, a tal efecto, se requiere analizar el ordinal 4º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa en concatenación con otros textos legales relacionados con la misma materia, a fin de penetrar su sentido y su alcance de acuerdo con la intención del legislador.

Comenzando por precisar el significado de la locución "cuerpo de seguridad del Estado", se observa que en el citado ordinal el legislador asimila o equipara los funcionarios que prestan sus servicios en dichos cuerpos a los miembros de las Fuerzas Armadas, lo cual implica que entre éstas y aquéllos deben existir ciertas características comunes en cuanto a su organización, régimen y funciones, puesto que sólo ese común denominador explicaría que se les agrupe en un mismo ordinal.

En nuestras constituciones y leyes se encuentra frecuentemente la palabra seguridad usada aisladamente, y en el lenguaje corriente se halla asociada a otros vocablos que sirvan para precisar su objeto, como ocurre con las locuciones "seguridad jurídica", "seguridad social", "seguridad colectiva", "seguridad personal", las cuales son también de uso frecuente en el léxico jurídico. Pero en la legislación actualmente vigente sólo aparecen asimilados para ciertos efectos los miembros de los cuerpos de seguridad a los de las Fuerzas Armadas Nacionales en el ordinal que es objeto de examen y en otras muy pocas disposiciones tales como los artículos 3º y 22 de la Ley sobre Armas y Explosivos, en los cuales, respectivamente, se definen las armas de guerra como "todas las que se usen o puedan usarse en el Ejército, la Guardia Nacional y demás Cuerpos de Seguridad, para la defensa de

la Nación y resguardo del orden público..."; y se exceptúan de la prohibición de porte de armas: "los militares conforme a las disposiciones de las leyes y reglamentos militares; los empleados de los Resguardos Nacionales e Inspectorías y Fiscalías de Rentas Nacionales; los funcionarios y agentes de la Guardia Nacional, de Investigación, de Policía y demás Cuerpos de Seguridad quienes portarán las que autoricen los reglamentos de sus servicios o las de órdenes e instrucciones de sus superiores".

Tales disposiciones no tienen por objeto definir lo que se entiende o debe entenderse por cuerpos de seguridad del Estado, pero de ellas se deduce que los miembros de dichos cuerpos al igual que los del "Ejército" y la "Guardia Nacional", tienen como función específica la defensa de la Nación y el resguardo del orden público y que sus miembros están exceptuados de la prohibición de porte de armas.

La Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en su fallo del 17 de julio de 1978, decidió lo siguiente:

"La Defensa de la Nación es un deber que incumbe a todos los venezolanos y, en particular, a cualquier persona natural o jurídica que se encuentra en el territorio nacional, según lo dispone en su artículo 1º la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional promulgada el 26 de agosto de 1976, la cual en su artículo 5º establece que el Presidente de la República «es la más alta autoridad en todo lo relacionado con la seguridad y defensa de la Nación»".

"Y el concepto de orden público y la mención de las personas que tienen el deber de conservarlo resultan de los artículos de la «Ley para Garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales» que se transcriben de seguidas:

Artículo 1º: «El normal funcionamiento de las instituciones del Estado y el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución garantiza a los venezolanos, son el fundamento del orden público».

Artículo 2º: «Todas las autoridades de la República, tanto las federales como las municipales, velarán por la conservación del orden público, bajo la suprema vigilancia del Gobierno Nacional de conformidad con la Constitución y las leyes».

Artículo 3º: «Las autoridades a quienes compete mantener el orden público tendrán por fin de sus actos asegurar las condiciones necesarias para que ninguna acción contraria perturbe o intente perturbar el funcionamiento de las instituciones del Estado y para que los derechos constitucionales se ejerzan normalmente, en la forma y dentro de los límites que prevengan las leyes»".

"Sin embargo, no obstante que en razón de sus funciones son muchos los servi-

dores del Estado vinculados al sistema de seguridad que exigen la defensa de la Nación y el mantenimiento del orden público, no todos ellos forman parte de las Fuerzas Armadas o de los cuerpos de seguridad a que se refieren el ordinal que es objeto de estos comentarios y las disposiciones de la Ley sobre Armas y Explosivos a que antes se hizo referencia".

"En tanto que las Fuerzas Armadas tienen como misión el mantenimiento de la paz y la defensa de la soberanía, independencia e integridad de la Nación, el objeto de los cuerpos de seguridad consiste principalmente en prevenir y reprimir, por la fuerza cuando sea necesario, cualquier acto que constituya o pueda constituir una amenaza para el normal funcionamiento de las instituciones, para el pacífico disfrute de los derechos y libertades que la Constitución y las leyes acuerdan a los habitantes de la República o para la vida o el patrimonio de éstos. En tal sentido fue muy explícito y preciso el legislador cuando al crear el Servicio Nacional de Seguridad en el año de 1938 lo definió como «una institución que tiene por objeto conservar la tranquilidad pública, proteger las personas y las propiedades; prestar el auxilio que reclamen la ejecución de las leyes y disposiciones del Poder Judicial; intervenir en la averiguación de los hechos delictuosos; perseguir y capturar a los delincuentes; prestar apoyo a las

autoridades nacionales, estatales y municipales; identificar a las personas; y, en general, cuidar de que se mantenga el imperio de la ley y la estabilidad de las instituciones nacionales»”.

“El cumplimiento de funciones como las enumeradas en dicho artículo, exige que los cuerpos a quienes incumbe su ejercicio sean organizados y dirigidos de manera similar a aquélla en que son organizadas y dirigidas las Fuerzas Armadas, y que dispongan del armamento y de los equipos que les permitan actuar con eficacia y prontitud en el momento en que sean requeridos sus servicios. Por tal motivo es comprensible que el legislador patrio no sólo exime a sus miembros de la prohibición del porte de armas, sino que, también, les permita el uso de armas de guerra, concesión esta última que desde luego debe interpretarse en sentido restringido, pues para mantener el orden público y cumplir las demás funciones preventivas y represivas que les atribuye la ley, los integrantes de las fuerzas de seguridad no necesitan de otro armamento que el ordinariamente requerido para el logro de sus objetivos”.

En las penitenciarías, cárceles y demás establecimientos penales es indispensable la presencia de un cuerpo de seguridad para prestar su apoyo, en caso necesario, a las autoridades civiles, mantener el orden y la seguridad en el penal y evitar la fuga de los reclusos. Pero a ese cuerpo no pertenecen los empleados directivos, técnicos y administrativos de dichos establecimientos, aun cuando en razón de sus funciones algunos de ellos aparezcan vinculados al sistema general de seguridad creado y mantenido por el Estado.

Entre dichos funcionarios figura en primer término el Director del respectivo establecimiento por ser la máxima autoridad del mismo. Pero así como el Presidente de la República, no obstante ser el Comandante en Jefe del Ejército, no es un miembro de las Fuerzas Armadas ni de ningún cuerpo de seguridad del Estado, a pesar de que, llegado el caso, todos ellos le deben obediencia y están bajo sus órdenes, tampoco los Directores de los establecimientos penales forman parte de los cuerpos que mantienen la seguridad interior y exterior en tales establecimientos, aun cuando en razón de sus funciones tengan mucho que ver con esa seguridad.

La única disposición de la Ley de Régimen Penitenciario que se refiere a ese importante aspecto de la vida en nuestras cárceles y penitenciarías dispone que la “vigilancia exterior de los establecimientos podrá ser encomendada a organismos militares, quienes se abstendrán de toda intervención en el régimen y vigilancia interiores, salvo en los casos en que expresamente sean requeridos por el Director del Establecimiento o quien haga sus veces”.

Esta disposición lleva implícita la idea de que son cuerpos especialmente organizados, entrenados y equipados y en todo caso diferentes a los militares, los que prestan el servicio de seguridad no sólo dentro sino también fuera de las cárceles y penitenciarías nacionales.

Pero, tal idea aún todavía es un simple *desideratum*, pues, en la práctica, siguen aplicándose las disposiciones sobre la materia contenidas en el Reglamento de la Ley de Régimen Penitenciario y el Reglamento de Cárceles.

En efecto, en el Capítulo II del primero de dichos reglamentos que tiene por título “Del Personal de la Penitenciaría General y demás Establecimientos Penitenciarios” se establece que dicha institución “estará sujeta para su régimen interno a un servicio civil y su guarnición será hecha, mientras se crea la guardia especial del Establecimiento, por una Unidad del Ejército. El primero se refiere a la Dirección y Administración, conforme a Ley, este Reglamento y las Resoluciones del Ejecutivo Federal; la guarnición, de acuerdo con las órdenes del Comandante de la Fortaleza, quien para el efecto se acordará con el Director de Penitenciaría, será responsable de la seguridad del Establecimiento”.

En concordancia con dicha norma el Reglamento de Cárceles a su vez dispone que “el Comandante del Destacamento de las Fuerzas Armadas de vigilancia es la

única autoridad facultada para corregir las deficiencias en el servicio del personal a sus órdenes y le corresponde establecer los sitios de vigilancia, el modo de realizar los servicios de enlace y aquellos otros que provean a la seguridad y buen orden del establecimiento"; y en otro de sus artículos advierte que "en ningún caso el Director o los empleados que le están subordinados harán indicación o advertencia alguna a los guardias de las Fuerzas Armadas que presten servicio en el establecimiento".

Las disposiciones legales y reglamentarias parcialmente transcritas, evidencian que, aun cuando los directores de establecimientos penales tienen, entre otras atribuciones, la muy importante de velar por la seguridad y el orden en las cárceles y penitenciarías donde, respectivamente, prestan sus servicios, ellos no constituyen como conjunto un "cuerpo de seguridad del Estado" ni son miembros de los cuerpos a los cuales, de acuerdo con la ley y los reglamentos antes citados, corresponden la vigilancia y, por tanto, el mantenimiento del orden y la seguridad, interior o externa, en dichos establecimientos.

Por tales motivos esta Corte considera infundado el alegato del representante de la República en el sentido de que el querellante por encontrarse desempeñando el cargo de Director de Cárcel I para el momento en que fue destituido, estaba excluido del campo de aplicación de la ley de la materia en virtud de lo dispuesto por ella en el ordinal 5º de su artículo 4º.

**CPCA**

**24-11-80**

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

**El personal de la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería es nombrado y removido conforme a la Ley de Carrera Administrativa, no tratándose de personal exceptuado de su aplicación por formar parte de un cuerpo de seguridad del Estado.**

El artículo 20 de la Ley Orgánica de Identificación establece que:

"El personal de la Oficina Nacional de Identificación será nombrado y removido conforme a las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa con las excepciones que ella permite", de cuyo texto se evidencia de que los funcionarios de esa oficina, salvo aquellos de libre nombramiento y remoción, no pueden ser removidos de sus cargos, sino dando estricto cumplimiento a las disposiciones pertinentes de la Ley de Carrera Administrativa, asegurando así estabilidad a ese personal, al no depender su destitución de la única o arbitraria voluntad del superior. Y siendo el caso de autos el que el recurrente fue removido del cargo de Administrador II, que desempeñaba, el cual por sus funciones excluyen el que se trate de cargo de libre nombramiento y remoción, sin haberse dado cumplimiento a lo previsto en la Ley de Carrera Administrativa, cuya aplicación se imponía por expreso mandato del citado artículo 20, forzoso resulta concluir que el acto emanado del Director de Identificación y Extranjería, mediante el cual prescinde de los servicios del querellante es ilegal, cuya consecuencia no puede ser otra sino la de proceder su reincorporación al mismo, o a otro de similar categoría y sueldos; resultando indiscutible la competencia que le atribuye esa norma al Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de las remociones de personal de esa Oficina, que no sea de libre nombramiento y remoción porque sería contradictorio o absurdo sostener que ese personal en cuanto a su nombramiento o remoción está excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, por tratarse de un Cuerpo de Seguridad del Estado, ordinal 4º del artículo 5º *ejusdem*, cuando expresamente la Ley Orgánica que regula ese Cuerpo establece que su personal



será nombrado y removido conforme a las previsiones de la citada Ley de Carrera Administrativa, con la única salvedad de aquellos cargos de libre nombramiento y remoción, todo lo cual a su vez conduce a considerar irrelevante y sin utilidad procesal alguna al entrar a analizar si se trata de un Cuerpo de Seguridad del Estado, como pretende la sustituto del Procurador, porque aun siéndolo, el citado artículo 20 impone la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa en cuanto a la cuestión objeto de esta controversia; en otros términos, el artículo 20 establece una excepción a la regla general que excluye a dichos Cuerpos del ámbito de la Ley de Carrera Administrativa.

*B. Personal de la Contraloría General de la República*

**CPCA**

**26-11-80**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**La Ley de Carrera Administrativa le es aplicable al personal de la Contraloría General de la República, en cuanto no entorpece el ejercicio de su autonomía funcional.**

El artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República expresa: "Corresponde al Contralor:

1º.—Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las Direcciones y demás dependencias de la Contraloría, de conformidad con lo previsto en esta Ley;

2º.—El nombramiento y remoción del personal;

3º.—Determinar, mediante reglamentos internos cuáles funcionarios o empleados serán de alto nivel o de confianza y, consecuentemente, de libre nombramiento y remoción;

4º.—Ejercer la administración del personal y la potestad jerárquica.

En todo lo demás se aplicarán, en cuanto fuere procedente, la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos".

Y el artículo 122 de la Constitución Nacional revela: "El Estado dictará un estatuto que rija sus relaciones con los funcionarios y empleados públicos, en el cual se establecerán las normas de ingreso a la administración y las de ascensos, traslados, suspensión y retiro".

El primero de los artículos transcritos y su precisa referencia al segundo revelan la voluntad legislativa de mantener el sistema de libre nombramiento y remoción de los funcionarios de la Contraloría hasta la fecha en que fuera promulgado el estatuto previsto en el mismo artículo y someter a dicho personal, de esa fecha en adelante (19-6-75), al régimen y disposición de aquél.

Ahora bien, conforme al artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa, ella regula las relaciones de los funcionarios públicos con la Administración Pública Nacional, y si bien es cierto que la Contraloría General de la República, no depende propiamente de ésta en virtud de su autonomía funcional, pero no es menos cierto que, al sancionar dicha Ley, el propósito del legislador fue establecer un sistema amplio y uniforme de administración de personal, aplicable en principio a todos los funcionarios públicos a nivel nacional, con las excepciones establecidas en forma expresa y taxativa en el artículo 5º *ejusdem*. Y como entre los funcionarios exceptuados en ese artículo no figuran los que están al servicio de la Contraloría General de la República, es lógico concluir que en conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de Carrera Administrativa, es aplicable al personal de dicho organismo, en cuanto no entrase el ejercicio de la autonomía funcional que le es propia y así se declara.

## 2. Cargos

### A. Desempeño

**CSJ - SPA (224)**

**17-11-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El desempeño de un cargo público no resulta sólo de aparecer en una nómina sino del ejercicio real y efectivo de las funciones del cargo.**

Por ello importa destacar, a los efectos de la procedencia de la nulidad o no de los actos del 31-07-74 y del 12-09-74, que a consecuencia de la *sustitución* (remoción) de que había sido objeto en el cargo que desempeñaba como Jefe de la División Técnica de la Oficina de Auditoría, José Antonio Mora Carvajal si bien devengaba el sueldo correspondiente *no tenía asignadas ni ejercía, por ende, las funciones propia al cargo de Jefe de División dentro de la organización administrativa del Instituto querellado*, como expresamente lo reconoce el representante de dicho organismo. Por consiguiente, tal como lo ha sentado esta Corte, si "el desempeño de un cargo no estriba únicamente en aparecer nominalmente como su titular sino en ejercer efectivamente, es decir, real y verdaderamente las funciones que le son inherentes" (S. 11-12-79), la conclusión lógica que deriva en el caso de autos es que a raíz de una actuación irregular de la Administración, se seguía cancelando la remuneración mensual a un funcionario de carrera que había quedado, por obra de dicha actuación, al margen del ejercicio de toda función, sin que se hubiera producido el consecuente retiro por cuanto se carecía a todas luces de la causa que, acorde con lo dispuesto por los artículos 17) y 53) de la Ley de Carrera Administrativa, sirviera para justificarlo.

Por ello se explica que la obligación que surge para la Administración de aportar los elementos probatorios indispensables para demostrar que el funcionario ejercía una posición de "alto nivel", resultan de difícil comprobación en este caso si se atiende a las circunstancias de que por propia decisión había procedido a *remover del cargo específico* al querellante dejándolo sin labor alguna aun cuando no le retirara del servicio, en cuya virtud le habría resultado arduo traer a los autos, *sin contradecirse seriamente*, la prueba de que el funcionario ejerciera esas u otras funciones de alto nivel que pudieran fundamentar la aplicación del Decreto 211.

### B. Cargos de carrera

#### a. Improcedencia de su origen en un contrato

**CPCA**

**9-12-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**Los cargos de Carrera Administrativa no pueden ser establecidos por medio de contratos.**

Sobre el asunto planteado en el caso de autos, esta Corte comparte el criterio del Tribunal de la primera instancia de que "la actora ha demostrado con documentación original cursante en autos que prestó sus servicios en el organismo querellado desde el cinco (5) de agosto de mil novecientos setenta y cuatro (1974) hasta la fecha de

la aceptación de la renuncia, esto es, el treinta y uno (31) de mayo de mil novecientos setenta y nueve (1979), desempeñando el cargo de Oficinista III. Iguales elementos de juicio derivan del expediente administrativo, en el cual aparece igualmente el texto de un contrato suscrito por la actora con el organismo para la prestación de sus servicios en el antes indicado cargo. Al respecto el Tribunal observa que los cargos de carrera de la Administración Pública Nacional, sólo pueden ser provistos por los medios establecidos en la Ley de Carrera Administrativa, entre los cuales no figura el contrato. En efecto, los funcionarios que ocupen cargos de los antes indicados deben ser designados por nombramiento, por cuanto la figura contractual sólo cabe en materia de relación de empleo público, cuando se trate del ejercicio de funciones de asesoramiento o de prestaciones otorgadas en condiciones muy particulares de horario y remuneración que se aparten de los regímenes establecido al efecto por el sistema vigente en la materia. El caso de autos es el de una funcionaria que ejerce funciones instrumentales y ocupa un cargo de carrera en la Administración que, después de trabajar por más de cuatro (4) años en un organismo, sometida al mismo régimen que rige a otros titulares de cargos ubicados en la misma clase, se le niega el derecho de disfrutar de los beneficios que la Ley acuerda para el retiro”.

b. *Tipos*

**CSJ - SPA (1)**

**19-1-81**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**El cargo de Jefe de Transporte Automotor I, no es un cargo de confianza y por tal motivo se rige por la Ley de Carrera Administrativa.**

Sustancialmente el objeto del recurso intentado se contrae a atacar el acto de remoción y retiro dictado por la Administración de conformidad a lo establecido en el ordinal 2), literal “B” del Artículo Único del Decreto 211 que califica de “confianza” los cargos “cuyos titulares ejerzan la jefatura o sean responsables de las unidades de compras, suministros y almacenamiento; habilitaduría, caja, tesorería, ordenación y control de pagos; relaciones públicas e información; criptografía, informática y reproducción, custodia y manejo de documentos y materiales de carácter confidencial; y procuraduría del trabajo”.

En relación a esta materia la Sala ha establecido que la Sección “B” del Decreto 211 hace referencia en forma genérica a la naturaleza de las funciones inherentes a los distintos cargos para considerarlos de “confianza” y excluirlos de la carrera administrativa. “. . . Indiscutiblemente esta descripción de funciones del cargo y su ubicación dentro de la organización administrativa del Ministerio, configuran para la Administración la motivación intrínseca y formal del acto cuando resuelve aplicar el Decreto 211. El concepto de confianza que desenvuelven los literales “B” y “C”. . . debe buscarse a través del examen de las funciones inherentes a los cargos a que el primero de estos literales se refiere. . . Para la aplicación del Decreto 211. . . dadas las serias implicaciones que la misma envuelve y el efecto negativo que acarrea en el derecho primordial del funcionario público que constituye la estabilidad, es indispensable que la autoridad administrativa defina con exactitud cuál de las causales contenidas en los literales del referido Decreto fundamentan su decisión señalándola expresamente”. (S. 11-12-79).

Ahora bien, en el caso de autos se observa que la Administración (Ministerio de Obras Públicas) procedió a remover y retirar al funcionario (Oficio N° 23-42-414300-02789 del 16-4-75), de acuerdo con lo previsto por el artículo 4), numeral 3) de la

Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo único, literal B), numeral 2) del Decreto 211, cuya procedencia en el presente caso justificaron los representantes de la República alegando que el cargo ejercido por Efraín Acuña Velazco "si está comprendido tanto dentro del mencionado Decreto como en las funciones específicas (*sic*) en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos vigente para la Administración Pública Nacional, tal y como lo comprobaremos dentro de su oportunidad legal".

La prueba de las funciones ejercidas por el recurrente se hizo mediante la promoción de los testigos Juan Pérez y Horacio Rodríguez Pinto cuyas declaraciones se dirigieron a establecer que el empleado desempeñaba, en efecto, las funciones que la descripción de la clase de cargo (Código 52141) señala como características y típicas al mismo.

La Sala, una vez hecho el análisis de la mencionada especificación, observa que las funciones que le son propias las ejerce el empleado "bajo dirección", esto es, sometido a una supervisión inmediata y continua de su trabajo y si bien ordena o solicita el suministro de materiales y repuestos y ordena la reparación, lavado, engrase, cambio de aceite y provisión de gasolina de los vehículos, lo efectúa a niveles internos del organismo (depósito de materiales, taller mecánico) que no involucran la asunción de responsabilidades en orden a hacer compras o a solicitar suministros de proveedores o contratistas ajenos al despacho, como lo exige la clasificación que prevé el ordinal 2) del literal B) del Decreto 211.

Los representantes de la República demostraron realmente que el funcionario ejercía las actividades inherentes a su cargo pero no establecieron que la naturaleza de éstas implicara los elementos o factores de confidencialidad, compromiso y solidaridad que se requieren para basar sobre ellas la calificación de un cargo entre los de confianza y excluirlo de la carrera.

**CPCA**

**12-2-81**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**El Cargo de "Jefe de Programas" por la naturaleza de sus funciones es un cargo de carrera.**

Del movimiento de personal antes señalado, considera esta Corte importante destacar que el sistema de clasificación en la Ley de Carrera Administrativa y contenida en el Reglamento sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y Remuneración, cumple un papel principalísimo, por cuanto todo lo relativo al sistema de cargos y de remuneraciones se estructura en base al mismo. A este respecto, señala la Corte, que dicho sistema de clasificación de cargos constituye la denominación sistemática y objetiva del valor relativo a los cargos en la Administración Pública, de manera que a cada cargo se le asigna un valor tangible en términos de remuneración y un valor relativo entre todos los cargos, lo cual permite que todos los empleados y funcionarios públicos, tengan un cuadro claro de las *líneas normales de ascenso* y de las posibilidades de carrera, despejando toda duda acerca de si cualquier cambio en la asignación constituye un ascenso, una transferencia o un descenso. El Decreto 211, al no determinar las clases de cargos que se excluyen de la carrera, crea incertidumbre en los cuales los funcionarios quedan a la deriva respecto a tal determinación, de suerte que no sabrán si el cargo desempeñado por ellos, o cualquier otro al cual aspiran ascender está o no excluido de la carrera.

Esta circunstancia crea, además, privilegios en cuanto a que la Administración Pública pueda considerar como de confianza o de libre nombramiento y remoción, cargos que en realidad son de carrera, tal como sucede en el caso que nos ocupa del

ciudadano Orlando José Colmenares Sayago, quien está amparado por la estabilidad consagrada en el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa, por ser un funcionario de carrera, o puede la Administración, considerar lo contrario, motivo por el cual resulta improcedente la aplicación del mencionado Decreto 211 y así se declara.

Por las razones antes expuestas, 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 el ciudadano Orlando José Colmenares Sayago contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 7 de agosto de 1979; en consecuencia, conforme a los términos de este fallo, se anula el acto de retiro del querellante, se ordena su reincorporación al cargo de "Jefe de Programas", adscrito al Departamento Agrícola de la División de Desarrollo Socioeconómico de la Gerencia de Desarrollo Agrario del Instituto Agrario Nacional, o a otro de igual jerarquía y remuneración; asimismo se ordena el pago de los sueldos dejados de percibir desde la fecha de su retiro hasta que se produzca su efectiva reincorporación; y, confirma el fallo del tribunal *a-quo*. en lo que respecta que le sea expedido al querellante el certificado que lo acredite como funcionario de carrera.

c. *Cargos de libre nombramiento y remoción*

CSJ - SPA (241)

4-12-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**La clasificación por parte de la Administración de un cargo como de "confianza" basándose en presupuestos que no le corresponden, vicia de nulidad la decisión.**

Ahora bien, en el caso de autos se observa que la Administración (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social), procedió a remover y retirar al funcionario (Oficios 144 del 4 de febrero de 1975 y 1098 del 4 de marzo de 1975) de conformidad a lo previsto por el artículo 4, numeral 3) de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con lo dispuesto por el Artículo Único, literal B, ordinal 1) del Decreto 211 cuya procedencia en el presente caso justifica la sustituta del Procurador al estimar que el cargo desempeñado por Pascual Maita Tovar "es perfectamente subsumible... en el numeral 1), categoría B, de confianza", por fuerza de las funciones que a dicho cargo corresponden y que describe la especificación 71213 del Manual Descriptivo de Clases de Cargo.

La Sala, una vez hecho el análisis de las funciones que detalla la mencionada especificación, observa que las mismas califican, en efecto, el cargo como de *confianza*, pero a tenor de lo establecido en el numeral 2) del literal B) del Artículo Único, esto es, porque su titular ejerce una *jefatura* o es *responsable* de las unidades de compras, suministros y almacenamiento, "... caja", en cuya virtud la Administración al aplicar el Decreto 211, numeral 1), literal B, al caso de autos, falseó el lógico y verdadero presupuesto del mismo, viciando su decisión de nulidad. En este aspecto la Sala ha sostenido que la comprobación previa de las circunstancias de hecho previstas en la norma, condiciona la actuación administrativa y obliga a ésta a someterse en cada caso al precepto jurídico preexistente, pues de otro modo la decisión resulta manifiestamente infundada y debe, en consecuencia, revocarse. (S. 22 de mayo de 1963).

En tal virtud, la Corte concluye que el acto de remoción y subsiguiente retiro de Pascual Maita Tovar está viciado de ilegalidad, por falta de adecuación entre el supuesto legal y la realidad.

CSJ - SPA (244)

4-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El cargo de Perito Agropecuario I no es un cargo de "confianza".**

Esta Corte considera, una vez realizado el examen de las funciones inherentes al cargo de Perito Agropecuario I descritas en el Manual vigente (Código 41131, grado 9), que *las mismas envuelven un carácter eminentemente técnico que no roza, de modo alguno, el campo de la "confidencialidad" inherente al ejercicio de ciertas actividades administrativas*, que aparece como factor determinante para la calificación de un cargo de "confianza" según los términos del Decreto del 2 de julio de 1974.

En virtud de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, anula el acto de remoción y retiro de José Antonio Pinto Grosso y declara sin lugar la apelación interpuesta por el sustituto del Procurador General de la República contra el fallo dictado por el Tribunal de la Carrera Administrativa el 27 de febrero de 1977.

CSJ - SPA (3)

19-1-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**El cargo de "Alto Nivel" envuelve una referencia jerárquica a cargos que se encuentran por debajo de los enumerados en los ordinales 1º y 2º del Art 4º de la Ley de Carrera Administrativa, y a la vez señala un mayor grado de compromiso, responsabilidad y solidaridad con el organismo administrativo al cual sirve.**

*La Corte observa*, en primer término, que en relación a las categorías de cargos que contempla el literal A) del artículo único del Decreto Nº 211 el margen que queda a la interpretación del Juez es sumamente estrecho en virtud de que en dicho literal se enumeraron *categorías específicas de cargos*, a diferencia del literal B) en el cual sí se hace alusión directa a las funciones que aquéllos envuelven, lo que implica, por ende, la necesidad de analizar para cada caso en que se declare un cargo de confianza si las labores propias al mismo se enmarcan o no dentro de las que menciona cada numeral del literal citado.

Por consiguiente, al efectuar el examen de cada uno de los supuestos de Alto Nivel que define el literal A) del Decreto Nº 211, sólo compete al órgano jurisdiccional verificar la coincidencia entre el numeral y el cargo que la Administración ha considerado excluido de la carrera por enmarcarse dentro de dicha categoría. Entrar a establecer, a partir del examen de las funciones inherentes al cargo, que uno de éstos no es de "alto nivel" significaría una modificación de los términos del Decreto que llevaría al Tribunal a incurrir en una flagrante usurpación de funciones en evidente violación de las normas que regulan la competencia en nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo demás, en esta materia, y a través de varias decisiones, la Sala ha puntualizado entre otros criterios que el "alto nivel" a que hace referencia el ordinal 3º) del artículo 4º) de la Ley de Carrera Administrativa y que desarrolla el literal "A" del artículo único del Decreto Nº 211, envuelve, por una parte, una *referencia jerárquica a cargos* que se encuentran por debajo de los que enumeran los ordinales 1º)

y 2º) del artículo 4º) *ejusdem*, a la par que señala *un mayor grado de compromiso, responsabilidad y solidaridad con el organismo administrativo al cual se sirve* (S. 10-12-79).

**CSJ - SPA (3)**

**19-1-81**

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

**El cargo de Interventor de Aduanas II, por la naturaleza de sus funciones es un cargo de "Alto Nivel", por lo tanto está excluido de la Carrera Administrativa.**

En el caso de autos se trata de la declaratoria de "Alto Nivel" de un cargo de Interventor de Aduanas II, que como tal aparece calificado en el numeral 9º) del literal "A" del Decreto Nº 211, de modo que sólo corresponde examinar si en efecto el recurrente estaba o no al frente de dicho cargo, de modo que comprobado tal extremo a través de los recaudos que cursan en el expediente, *sólo queda declarar ajustado a derecho el acto administrativo emanado a tales fines del titular del Ministerio de Hacienda.*

La Sala hace notar por lo demás que la categoría "Administradores e Interventores de Aduana" es precisamente, dentro de los cargos de alto nivel, la única que *no aparece estrictamente vinculada al nivel jerárquico que sus titulares pueden ocupar dentro de la estructura administrativa*, sino que responde en mayor grado a las notas de dificultad, obligación y adhesión propias a las tareas típicas que los conforman.

En efecto, si se examinan con detenimiento las funciones que el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, establece como típicas del cargo de Interventor de Aduanas II: a cuyo titular compete realizar bajo supervisión general, trabajos de dificultad considerable que lo hacen *responsable* por las labores de reconocimiento de mercancías de importación, exportación, cabotaje y equipajes, con labores de *supervisión sobre un grupo grande de empleados*; y asistencia a Interventores de nivel superior en el reconocimiento de mercancías en *aduanas de gran movimiento*, como lo es precisamente la Aduana Aérea de Maiquetía, resulta inobjetable que su ejercicio involucra para sus titulares los factores de compromiso, responsabilidad y solidaridad que llevaron al Ejecutivo a calificarlos como cargos de "alto nivel".

En virtud de lo expuesto, la Sala estima ajustado a derecho el acto contenido en el Oficio Nº HGODP-008 del 15-01-1976, por el cual se removió y retiró a Luis Felipe Ramos del cargo de alto nivel que desempeñaba como Interventor de Aduanas II, en la Aduana Aérea de Maiquetía, dependiente del Ministerio de Hacienda.

**CPCA**

**12-2-81**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**Para declarar fuera de la Carrera determinados cargos es requisito indispensable la presencia del expediente administrativo con el registro de información del cargo.**

Por otra parte, de los oficios de remoción y retiro que corren insertos a los folios 7 y 8, no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador, de acuerdo a las funciones atribuidas al cargo de "Jefe de Programas", que lo convierten en un cargo de "alto nivel" o de "confianza", de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carre-

ra Administrativa y el Decreto 211. En efecto, los actos administrativos fundados en el Decreto Presidencial 211 requieren de una motivación tanto intrínseca como formal, pues con el mismo se maneja *el criterio de estabilidad en los cargos*, derechos básicos y característicos de nuestra materia. Por ello es de especial importancia el expediente administrativo y en el mismo Registro de Información del Cargo, el cual constituye la información medular que sirve a la estructura de toda organización administrativa, por cuanto a través del mismo, se logra determinar los requisitos personales de cada cargo a fin de establecer los patrones para los programas de reclutamiento y selección; igualmente se hace indispensable en las decisiones para ascensos, trasladados y muy específicamente para declarar fuera de la carrera determinados cargos, pues evidentemente señala las características de éstos, en cuanto a la exigencia en relación a los puestos que se pretende excluir, mediante el Decreto 211.

### 3. *Derechos*

**CSJ - SPA**

**22-1-81**

Magistrado Ponente:

**Los Gobernadores de Estados tienen como prerrogativa la de habitar en Residencias Oficiales cuyos gastos de funcionamiento y mantenimiento son cubiertos por el Ejecutivo Regional.**

Es del conocimiento público la costumbre administrativa existente en Venezuela desde hace muchos años, de que los gobernadores de Estado, mientras desempeñen el cargo, habiten con sus familiares en residencias destinadas para tal fin por el Ejecutivo Regional, el cual, según la misma tradición, cubre todos los gastos de funcionamiento y mantenimiento de tales residencias, inclusive los gastos de personal, de vigilancia, y de alimentación de las personas que habitan o se hospedan en ellas, así como también las erogaciones necesarias para todos los actos sociales, comidas y fiestas que por razones de protocolo, han de realizarse en las aludidas residencias.

Es obvio que tales gastos no son imputables a la cuenta personal del Gobernador; y que, si alguna ventaja económica resulta para éste por el hecho de no tener que cubrir de su propio peculio los gastos normales que implica el sostenimiento de una casa privada con la correspondiente servidumbre, tal ventaja constituye una prerrogativa inherente al cargo de Gobernador que, por lo tanto, no puede ser considerada como constitutiva de enriquecimiento ilícito. Tanto más cuanto que dichos gastos son hechos con cargo a partidas del Presupuesto del Estado especialmente incluidas para ese fin.

### B. *Remuneración: Primas*

**CPCA**

**24-11-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**La prima de jerarquía y responsabilidad, se le otorga al funcionario en virtud del servicio eficiente que este presta en el cargo desempeñado.**

En base a tal disposición, se infiere que el concepto asignado por la prima de jerarquía y responsabilidad se otorga como una compensación debida al "servicio



eficiente” prestado por el funcionario ya que no es pues el nombre que se le dé a la remuneración sino su contenido intrínseco lo que determina su verdadera naturaleza jurídica y al analizarse ésta se arriba a la conclusión de que la referida “prima de jerarquía y responsabilidad” está establecida en virtud del servicio eficiente que el funcionario presta en el cargo que desempeña.

**CPCA**

**25-11-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**La “Prima por razones de servicio” es una prima permanente; por tal motivo debe incluirse en el cómputo total de la remuneración mensual.**

Al respecto, es decir, sobre tal pretensión del querellante de que se le acuerde el pago correspondiente a la “prima por razones de servicio” como parte del sueldo, esta Corte no comparte lo decidido sobre esta materia por el Tribunal *a quo* puesto que considera que está ajustada a derecho la apreciación que hace el querellante tanto en su libelo de demanda como en su escrito de formalización de la apelación sobre la determinación del cómputo total en base al cual se debe calcular la fijación del monto de sus prestaciones sociales ya que la materia relativa a la forma de pago de las prestaciones sociales está regulado por el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales, el cual en su artículo 3º dispone que la remuneración que servirá de base para el cálculo de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía “será la resultante de sumar el sueldo básico y las compensaciones que por antigüedad y *servicio eficiente* recibía el funcionario como contraprestación a sus servicios en el último cargo desempeñado, haya sido éste de libre nombramiento y remoción o de carrera”. (Subrayado de la Corte). En base a tal disposición, esta Corte infiere que es necesario examinar la “prima por razones de servicio” a fin de precisar si ella puede equipararse a la compensación de “servicio eficiente”, pues no es el nombre que se le dé a la remuneración sino su contenido intrínseco lo que determina su verdadera naturaleza jurídica; al respecto, se observa que, en el caso de autos, la referida “prima por razones de servicio” está establecida en virtud del servicio eficiente que el funcionario presta en el cargo que desempeña, ya que dicha prima la otorgaba el Ministerio de Energías y Minas a sus empleados como parte integrante del sueldo por cuanto no era otorgada al cargo pues fue calculada siempre como un porcentaje del sueldo, lo que equivalía a ser un ajuste del sueldo mismo, con fundamento en los siguientes cuatro (4) lineamientos principales: 1) Preparación y educación del funcionario; 2) Grado de responsabilidad del cargo desempeñado; 3) Años de experiencia profesional; y, 4) Años de experiencia en el Ministerio. Por lo demás, esta alzada con anterioridad ya ha resuelto tal asunto pues en jurisprudencia constante y reiterada ha decidido que por “la remisión que hace la Ley de Carrera Administrativa a la Ley del Trabajo para el pago de las prestaciones sociales el concepto de remuneración de los funcionarios públicos debe asimilarse a la definición que sobre el salario hace la legislación laboral” la cual incluye, en el artículo 106 del Reglamento de la Ley del Trabajo, en lo que se entiende por salario a las “primas permanentes”; y, como en el presente caso, la “prima por razones de servicio” está incluida como partida fija en la Ley de Presupuesto y forma parte del monto total el cual habrá de calcularse el Impuesto sobre la Renta que conforme a la Ley de la materia deberá pecharse al recurrente, hay que concluir en que dicha asignación constituye una “prima permanente” y, en consecuencia, debe incluirse en el cómputo total de la remuneración mensual del funcionario actor además por cuanto el ingreso que éste recibió de con-

formidad con la susomentada "prima por razones de servicio" constituye pues un aumento a su sueldo básico —ya que tienen idéntica naturaleza y una misma causa— y, por ende, es computable a los fines del cálculo de sus prestaciones sociales; todo lo cual hace procedente la apelación interpuesta por el querellante y así se declara.

CPCA

2-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**La prima "familiar" y la otorgada "por alto costo de la vida" constituyen unas "primas permanentes" que deben ser incluidas en el cómputo total de la remuneración mensual de los funcionarios del Servicio Exterior.**

Sobre la primera de las pretensiones del apelante, explanada en su escrito de formalización de su apelación, de que se le acuerde al recurrente el pago por la suma correspondiente a las primas "familiar" y "por alto costo de la vida" como parte del sueldo, esta Corte no comparte lo decidido al respecto por el Tribunal *a quo*, puesto que considera que no está ajustada a derecho la apreciación que hizo la primera instancia sobre la determinación del cómputo total a pagar en el cálculo que se hizo para la fijación del monto de las prestaciones sociales, pues la materia relativa a la forma de pago de dichas prestaciones está regulada por el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales, el cual, en su artículo 3º, dispone que la remuneración que servirá de base para el cálculo de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía "será la resultante de sumar el sueldo básico y las compensaciones que por antigüedad y *servicio eficiente* recibía el funcionario como contraprestación a sus servicios en el último cargo desempeñado, haya sido éste de libre nombramiento y remoción o de carrera". (Subrayado de la Corte). De tal disposición, esta Corte infiere que el concepto asignado por las citadas primas puede equipararse a la compensación de "servicio eficiente" en el sentido de que no es el nombre que se le dé a la remuneración sino su contenido intrínseco lo que determina su verdadera naturaleza jurídica; en el caso de autos, tales primas están establecidas en virtud del artículo 42 de la Ley del Servicio Exterior, el cual establece de manera expresa que los complementos "según el costo de la vida" y la "prima familiar" formarán parte integrante del sueldo. Además, esta alzada ha decidido en jurisprudencia constante y reiterada que por la "remisión que hace la Ley de Carrera Administrativa a la Ley del Trabajo para el pago de las prestaciones sociales, el concepto de remuneración de los funcionarios públicos debe extenderse a la definición que sobre el salario hace la legislación laboral", la cual incluye, en el artículo 106 del Reglamento de la Ley del Trabajo, en lo que se entiende por "salario" a las "primas permanentes" y como en el presente caso tanto la "prima familiar" como la otorgada "por alto costo de la vida" además de estar previstas expresamente como integrantes del "sueldo" de los funcionarios del Servicio Exterior como lo dispone el citado artículo 42 de la indicada Ley del Personal del Servicio Exterior, están como partidas fijas en la Ley de Presupuesto y forman parte del monto definitivo sobre el cual habrá de calcularse el Impuesto Sobre la Renta que, conforme a la Ley de la materia, deberá pecharse al recurrente, hay que concluir en que dichas asignaciones constituyen unas "primas permanentes" y, por tanto, deben incluirse en el cómputo total de la remuneración mensual del funcionario actor y así se declara.

C. *Prestaciones sociales*a. *Procedencia*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**El pago de las prestaciones sociales le corresponde a los funcionarios públicos en todos los casos, aun cuando el retiro del cargo se haya producido por destitución.**

Ahora bien, por cuanto está cumplida la tramitación procesal respectiva y atendiendo a fundamentales principios de celeridad y economía procesales, esta Corte pasa a decidir la cuestión de fondo controvertida en el presente caso y a tal efecto observa que el objeto del recurso intentado es el pago de prestaciones sociales y como éstas le corresponden a los funcionarios en todo caso, es decir aun cuando el retiro del cargo se haya producido por destitución, esta alzada considera procedente el pedimento que al respecto formula la actora, tanto en su libelo de demanda como en su escrito de formalización de la apelación y así se declara.

b. *Cálculo*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**La remuneración que sirve de base para el cálculo de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía, será la resultante de sumar el sueldo básico y las compensaciones que por antigüedad y servicio eficiente reciba el funcionario por sus servicios prestados en el último cargo desempeñado, sea éste de libre nombramiento y remoción o de carrera.**

Establecido lo anterior, esta Corte pasa a analizar la pretensión del querellante, explanada en su escrito de formalización de su apelación, de que se le acuerde al funcionario actor el pago de la suma correspondiente a la "Prima de Jerarquía y Responsabilidad" como parte del sueldo; al respecto esta Corte comparte el criterio de éste, puesto que considera que no está ajustada a derecho la apreciación que hizo la primera instancia sobre la determinación del cómputo total a pagar en el cálculo que se hizo para la fijación del monto de las prestaciones sociales pues la materia relativa a la forma de pago de las prestaciones sociales está regulada por el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales el cual en su artículo 3º dispone que la remuneración que servirá de base para el cálculo de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía "será la resultante de sumar el sueldo básico y las compensaciones que por antigüedad y *servicio eficiente* recibía el funcionario como contraprestación a sus servicios en el último cargo desempeñado, haya sido éste de libre nombramiento y remoción o de carrera". (Subrayado de la Corte).

CPCA

3-2-81

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

**A los efectos del cálculo de prestaciones deben tomarse en cuenta no sólo el sueldo general sino también las compensaciones que reciba el funcionario.**

La Corte para decidir observa:

Las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que corresponden a los funcionarios públicos de carrera que renuncien o sean retirados del servicio, se calculan sobre la tarifa inicial (contenida en la Escala general de sueldos vigente) y las compensaciones que se le hayan otorgado al funcionario (Vid. Quintana Matos, Armida. "La Carrera Administrativa", en *Estudios sobre la Constitución* —Libro Homenaje a Rafael Caldera—, T. III. Caracas, 1979). Ello demuestra la singular importancia que tiene para el funcionario público de carrera el sueldo mensual; significa para él la base de los beneficios económicos que derivan del derecho a la remuneración. Sostiene la autora citada que sólo pueden "...incluirse a los efectos del cálculo mensual, las asignaciones permanentes que perciba el funcionario por conceptos similares a las "compensaciones" del empleado de carrera. Así se excluirían las "primas de transporte", "viáticos permanentes", etc., que también se reconocen a los funcionarios de carrera y que la reglamentación vigente no considera "parte del sueldo" a los efectos del cálculo de los derechos con contenido económico". (*Op. cit.*, pág. 1508), criterio que acoge esta Corte.

#### 4: *Incompatibilidades*

CSJ - SPA (232)

25-11-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

**No existe incompatibilidad entre un sueldo proveniente de un cargo público y la pensión otorgada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. La incompatibilidad existe entre un sueldo proveniente de un cargo público y una pensión, cuando dicho término alude a las que se perciben por concepto de Jubilación.**

Sustancialmente el recurso intentado por Leopoldo Troconis se dirige a obtener un pronunciamiento jurisdiccional que establezca la inexistencia de incompatibilidad, esto es, de acumulación prohibida entre el disfrute del sueldo proveniente del ejercicio de un cargo público y el de la pensión de vejez que le acuerda el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

La Sala ratifica en la materia los argumentos desarrollados por el Tribunal de la Carrera Administrativa acerca de que:

"El régimen de incompatibilidades de la Constitución Nacional desarrollado por la Ley de Carrera Administrativa, en relación a los funcionarios públicos contiene varios supuestos, los cuales poseen distinto fundamento".

"En relación a tales fundamentos o finalidades perseguidos por la norma, podemos mencionar los siguientes: la que se inspira en obtener un mayor rendimiento del trabajo del funcionario, impidiéndole por ello el desempeño de varias actividades en cuyo ejercicio disminuya el rendimiento eficiente requerido para el desempeño del cargo; la que se inspira en la ordenación del mercado de trabajo tratando así de evitar el llamado monopolio profesional; la que tiende a impedir la acumulación de poderes públicos (contrastantes o no) en una misma persona; y, finalmente, la que tiende a evitar que un mismo funcionario obtenga varias remuneraciones fijas provenientes de un mismo origen. En esta última se basaría, de acuerdo con lo expuesto por la Procuraduría General de la República, la incompatibilidad que nos ocupa. Al efecto, este último fundamento se basa en los siguientes supuestos:

"1) Debe tratarse de erogaciones fijas o permanentes, por lo cual se excluye en la presente hipótesis la concurrencia de una remuneración casual y un sueldo; 2)

Que tales erogaciones sean simultáneas y beneficien a un mismo sujeto. Respecto al último punto se indica el carácter personal de la percepción, por lo cual no se dará el supuesto en el caso de un miembro de la familia del funcionario que perciba una beca y otro beneficio; 3) Que tales bienes provengan de fondos fiscales”.

“En relación a este último supuesto es menester señalar que, aun cuando el Estado contribuya al mantenimiento de los gastos de administración del Seguro Social, los fondos relativos a las pensiones técnicamente hablando se integran con las cotizaciones de los patronos y los trabajadores y, en el caso del Estado-Administración, éste actúa como un patrono en la relación de trabajo, por lo cual el pago de pensión se efectúa derivándolo de un fondo público afectado a un fin preciso y por ello claramente distinto al fisco nacional, a diferencia del salario. En efecto, la doctrina del Derecho Fiscal nos da la noción de “parafiscalidad”, que se produce, bien cuando existen tributos cuya recaudación y goce están destinados a sujetos distintos de quien los crea; o bien cuando determinados recursos atienden a gastos preestablecidos, esto es, cuando existe una afectación de bienes para fines determinados. Es tal la situación de los fondos del Seguro Social, los cuales pueden ser calificados como gastos parafiscales. En la formación de los fondos de dicho ente hay indudablemente una comunidad de intereses que determina una asociación forzosa, la cual está integrada por el patrono, el trabajador y el ente público. De allí que, la percepción simultánea de la pensión del Seguro Social y el sueldo no esté dentro de la hipótesis de la incompatibilidad analizada”.

“Ahora bien, ya antes se mencionó el derecho a la jubilación que la Ley de Carrera Administrativa otorga al funcionario público, la cual sería pagadera en forma de pensión, esto es, mediante sumas percibidas en forma periódica”.

“Aun cuando la pensión de vejez y la jubilación tengan un supuesto común en el hecho de que se causen por la edad, difieren en el otro supuesto sustentador; en la jubilación: los años de servicio prestados que constituyen el verdadero capital acumulado por el trabajador en su haber; en la pensión de vejez, el cúmulo de cotizaciones, sumas de dinero que semana a semana le han ido descontando de su remuneración y han ido a ingresar a los fondos del Seguro Social Obligatorio (artículo 71 de la Ley del Seguro Social) . . . Indudablemente que, la evolución del derecho de previsión social es en el sentido de unificar los sistemas del seguro social y la jubilación, y es evidente que a través de ella, los textos legislativos tratan de limar las notas más contrastantes de ambas instituciones, en forma tal de lograr lo que podría considerarse como el resultado más conveniente que es la instauración de un régimen único”.

“En el curso del señalado proceso de transformación de las instituciones, el sistema de previsión social ha de acercarse cada vez más, en lo que toca a la pensión de vejez, a una cobertura más amplia de las necesidades del pensionado, atendiendo en forma realista el *status* económico del sujeto. La incompatibilidad entre sueldo y prestación previdencial, será absoluta cuando se produzca la fusión de los sistemas en el sentido antes indicado; pero hasta tanto la misma no llegue a realizarse habrá que atender a la diferencia existente”.

“Señalada la anterior diferencia es obvio que, cuando la Ley de Carrera Administrativa establece la incompatibilidad entre un sueldo proveniente de un cargo público y una pensión, está aludiendo, en lo que toca a las pensiones que se originan por la edad que es el supuesto que nos ocupa, a la *pensión de jubilación*, ya que la misma le será pagada al funcionario, como antes se señaló, como un salario diferido, cuando ya no se encuentre al servicio activo del organismo porque ha ingresado en los límites de edad y años de antigüedad que la misma establece. Aquí está clara la incompatibilidad porque la acumulación de percepciones sería absurda, tratándose de fondos provenientes del mismo origen y, por otra parte, no tendría sentido que un sujeto fuese “jubilado”, esto es, considerado no apto para el servicio de la Administración y, al mismo tiempo, se encontrase en el desempeño de un destino público”.

“Distinta es la situación de la *pensión de vejez*, a través de la cual el asegurado recoge el fruto de lo que le ha sido descontado de su remuneración durante varios años. Aquí no puede darse incompatibilidad alguna entre la percepción periódica de las sumas que le son adeudadas y la remuneración *proveniente de un destino público*. No existe incompatibilidad lógica entre un sueldo y el disfrute de una suma que por un sistema de seguridad social constituye la capitalización de sus ahorros durante un largo período de su vida”.

“De lo anterior se concluye que la interpretación correcta de la norma del artículo 32 de la Ley de Carrera Administrativa respecto al ámbito de la incompatibilidad entre el disfrute de un sueldo proveniente de un cargo público y una pensión, es la de que el término pensión alude a las que se perciben por concepto de jubilación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la misma Ley y no a las derivadas del pago de cotizaciones establecidas en la Ley del Seguro Social...”.

En este orden de ideas, considera la Sala dada la distinción que se ha establecido entre la pensión de vejez y la jubilación, que no existe incompatibilidad entre la percepción de un sueldo proveniente de un cargo público y la pensión otorgada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, ni tampoco, desde luego, entre ambas pensiones: la de jubilación y la de vejez.

## 5. Retiro

### A. Improcedencia

**CPCA**

**26-11-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

#### **La insuficiencia presupuestaria no es motivación válida para el retiro de la Administración de un funcionario público de Carrera.**

Del texto de dicho oficio se destaca que no se ha motivado el acto fundamentándolo en alguna de las causales de la Ley de Carrera Administrativa por lo cual siguiendo el criterio que en casos análogos ha sostenido el Tribunal de la Carrera —confirmado por esta alzada— respecto a que, “siendo un funcionario que goza de las prerrogativas que la Ley otorga a los funcionarios de Carrera, la *insuficiencia presupuestaria* no puede considerarse motivación válida para el retiro, no sólo porque no es legal, sino porque han debido buscarse los medios y recursos presupuestarios para evitar un retiro que evidentemente es injusto e ilegal” se debe forzosamente arribar a la conclusión que debe prosperar la solicitud de impugnación del acto imponiéndose por tanto desechar la formalización de la apelación interpuesta y así se declara.

En el fallo apelado el Tribunal *a quo* decidió lo siguiente:

“Por lo tanto, es procedente la nulidad del acto cuestionado y así se declara”.

“En tales condiciones, es obvio que la querellante deberá ser reincorporada al cargo así como a que se autorice su pago por los medios financieros mensuales para casos de esta naturaleza hasta tanto haya la negada posibilidad presupuestaria necesaria para incorporarla a la nómina de funcionarios como empleado regular, con todas las prerrogativas que otorga la Ley a los funcionarios de carrera”.

“Deberá igualmente cancelársele los sueldos dejados de percibir desde la vigencia de la medida, hasta la definitiva cancelación.

“En cuanto al pedimento de la demanda relativo a la cancelación «de los demás emolumentos dejados de percibir hasta la reincorporación definitiva al cargo», se observa que corresponde a la parte delimitar su pretensión y ello es lo que justifica que

el Juez no pueda conceder más de lo pedido. De allí que, habiendo sido planteado el petitorio anterior, sin haberse efectuado la determinación de lo exigido, el mismo es improcedente”.

Por tales consideraciones el Tribunal de la Carrera Administrativa declaró “parcialmente con lugar la querella incoada por la ciudadana Alegría Attias de Bretto” contra la República de Venezuela (Ministerio de Agricultura y Cría).

Y por cuanto esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo está en un todo conforme con lo decidido y comparte las razones en que se basa el Tribunal *a quo* para llegar a las conclusiones ya expuestas considera que debe declarar sin lugar la apelación interpuesta y conformar la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 16 de junio de 1980, lo cual hace, en efecto, al dictar esta decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

#### B. Destitución

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Luis Mauri

**El acto de destitución del personal de la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería, emanado de la Dirección de dicho organismo está viciado de nulidad por cuanto la competencia para dictar dicha destitución es exclusiva del Ministro de Relaciones Interiores.**

El Tribunal *a quo* se pronunció al respecto en los siguientes términos:

“...En la oportunidad de decidir, opuesta como ha sido, la excepción de inadmisibilidad de falta de cualidad del actor, considerando que no hay constancia en autos de que tenga acreditado el carácter de funcionario de carrera ni de que se le hubiese otorgado el certificado correspondiente, el Juez pasa a decidirla en los siguientes términos:”

“Como se evidencia de las actas procesales anexas a la querella relativa a los Antecedentes de Servicio, Planillas de Movimiento de Personal FP-020 y el Oficio N° RIIE-1-0106-12368 del 5 de marzo de 1975 (folios 4 al 7 inclusive), e igualmente de los instrumentos que conforman el expediente administrativo, el ciudadano Adolfo José Obando desempeñaba el cargo de Oficinista III en la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería, Ministerio de Relaciones Interiores para el momento de su retiro; en consecuencia, está plenamente demostrada su condición de funcionario público y su relación de empleado público con la Administración Pública Nacional, de allí que, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa y obedeciendo la jurisprudencia consagrada por nuestro Máximo Tribunal, se estime que en el presente caso, el recurrente estaba suficientemente legitimado para intentar la querella; por ende, carece de asidero jurídico la excepción opuesta, y así se declara”.

“Decidida como ha sido la excepción y visto que la parte actora alega la incompetencia del funcionario del cual emanó el acto administrativo de la destitución, y, comprobado en autos que la máxima sanción disciplinaria fue aplicada por el Director Nacional de Identificación y Extranjería según Oficio N° RIIE-1-0106-12368 del 5 de marzo de 1975, folio 7, cuyo texto se transcribe a continuación: “Me dirijo a Ud., en la oportunidad de participarle que esta Dirección ha resuelto prescindir de sus servicios de conformidad con el artículo 61, aparte 2 de la Ley de Carrera Administrativa...”.

“La decisión deberá ser razonada, entendida y notificada por escrito al interesado, con indicación de los hechos y de la causal o causales en que se fundamenta la decisión”. Es decir, de acuerdo con las previsiones del legislador, a los fines de la eficacia y validez del acto administrativo de la destitución, es primordial la concurrencia del elemento conforme al cual dicha medida debe emanar del funcionario u órgano a quien compete el nombramiento facultados expresamente para ello, haciendo la salvedad de que tal atribución es indelegable en nuestra legislación; el otro elemento lo constituye: la notificación que deberá hacerse al interesado con indicación expresa de las causales que se le imputan”.

“Examinada a su vez, la Ley Orgánica de Identificación, se tiene que en su artículo 16, se estipula: «La Oficina Nacional de Identificación es un organismo técnico, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores, con sede en la capital de la República y jurisdicción en todo el territorio nacional; estará a cargo del Director Nacional de Identificación y constará de los Departamentos, Divisiones, Secciones y demás dependencias que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones»; en el artículo 19 se establecen las atribuciones del Director Nacional de Identificación, entre ellas tiene facultad para dirigir y organizar técnica y administrativamente los servicios de Identificación en todo el país, pero en cuanto a la materia de administración de personal, expresamente pauta el artículo 20 *ejusdem*, que: «El personal de la Oficina Nacional de Identificación será nombrado y removido conforme a las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa, con las excepciones que ella permita»”.

“Las normas en comento, por su meridiana claridad, no ameritan interpretación alguna; en tal virtud y comprobado como ha sido en autos, que la destitución del ciudadano Adolfo José Obando emanó de la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería, quebrantándose normas que atañen al orden público, por cuanto la competencia para dictar dicho acto es exclusiva del Ministro del Despacho, se concluye que el mismo está viciado de nulidad, y así se declara”.

“Por los motivos expuestos, el Tribunal de la Carrera Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el recurso interpuesto por el ciudadano Adolfo José Obando, identificado anteriormente, contra la República de Venezuela (Ministerio de Relaciones Interiores) y, en consecuencia, declara nulo el acto administrativo contenido en el Oficio Nº RIIIE-1-0106 de fecha 5 de marzo de 1975 y ordena la reincorporación al cargo de Oficinista III u otro de similar jerarquía y el pago de los sueldos dejados de percibir desde la fecha de su retiro hasta su reincorporación definitiva”.

Y por cuanto esta Corte considera ajustados a derecho los argumentos antes transcritos al resultar evidente la falta de cumplimiento por parte de la administración de los preceptos legales y reglamentarios expuestos, es decir que no consta que la destitución del querellante fuera realizada u ordenada por la máxima autoridad administrativa del organismo respectivo cual es el Ministro de Relaciones Interiores, así como tampoco se dio cumplimiento a la notificación de los cargos correspondientes, para la contestación de los mismos; ni tampoco la notificación del despido contiene la indicación de los hechos que dieron lugar a él, requisitos todos éstos esenciales a la validez del acto, resultando así imperativo reconocer la procedencia de la presente demanda e innecesario e inútil entrar a analizar los elementos probatorios de autos, tendientes a demostrar los hechos que dieron lugar a la destitución; pero imponiéndose también ante las manifiestas irregularidades anotadas, llamar la atención de los funcionarios que intervinieron en las mismas para que en sus actuaciones se ciñan a los preceptos legales del caso, como atañe a la responsabilidad que les asiste en pro de la buena marcha y eficiencia de los servicios públicos a su cargo, todo lo cual así se declara.



6. *El contencioso de la Carrera Administrativa*A. *Condiciones de admisibilidad*a. *Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**La gestión conciliatoria por ante la Junta de Avenimiento no interrumpe la caducidad de la acción ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.**

El criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa, debe ser modificado por esta alzada ya que el mismo no se ajusta a derecho puesto que no le atribuye a la Ley el sentido que aparece evidente del significado de las palabras pues la disposición contenida en el artículo 16 de la Ley de Carrera Administrativa no es un mandato al funcionario, sino a la Junta de Avenimiento, ya que de haber sido otro el criterio del legislador lo hubiera establecido de manera expresa en el texto de la Ley. Aceptar lo decidido por el órgano jurisdiccional *a quo* conduciría a la tesis —por lo demás también errada— de que la caducidad se interrumpe con la solicitud que haga el funcionario por ante la Junta de Avenimiento y así no se violentaría el artículo 82 *ejusdem* y se mantendría el equilibrio procesal, sin preferencias ni desigualdades. Por lo demás si la Administración tiene interés en conciliar la situación, le queda suficiente tiempo de hacerlo, ya sea dentro de los quince (15) días que tiene para dar contestación al recurso, o ya sea dentro del proceso mismo, pudiendo las partes —en beneficio de una transacción— suspender el curso del litigio por el tiempo que estimen prudente.

La anterior argumentación, que conduce necesariamente a la revocatoria del fallo apelado, tiene su base y fundamento en el criterio expuesto por esta misma Corte en el fallo de 31 de julio de 1979, donde se decidió que “conforme a los principios que rigen la interpretación de las normas legales, la aplicación de las mismas supone una actividad creadora en cuanto a quien interpreta trata de completar, desarrollar y explicar la ley, para así encontrar la intención y finalidad perseguida por el legislador, partiendo no de un dispositivo aisladamente examinado sino del conjunto total de la normativa que el cuerpo legal contempla y que en el caso específico de la Ley de Carrera Administrativa no es otro que el de proteger, amparar y mejorar la situación del empleado público, desvalido siempre ante las arbitrariedades administrativas”.

b. *Lapso de caducidad*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

**El funcionario público tiene un límite de seis (6) meses contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a la acción para introducir su correspondiente reclamación, de no hacerlo en dicho lapso precluirá su derecho.**

La caducidad es un lapso que al transcurrir produce la pérdida o extinción de un derecho; la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de la Carrera Administrativa,

han decidido que el lapso establecido en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, es un término de caducidad; de aquí, que el funcionario público tiene un límite de seis (6) meses contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a la acción; de no hacerlo en ese lapso precluirá su derecho a introducir su reclamación en sede jurisdiccional. El lapso de un mes se considera de treinta (30) días naturales, de aquí se desprende que el funcionario público tiene ciento ochenta días (180) para intentar su acción; de lo que se deduce que el funcionario puede intentar su acción dentro del día ciento ochenta (180) que es la oportunidad en que caduca su derecho.

Para intentar una acción ante el órgano jurisdiccional respectivo lo único que exige la Ley de Carrera Administrativa es lo que dispone en el Parágrafo Unico del Artículo 14, es decir: "...Los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento". Llenado tal requisito tiene el funcionario público la vía libre para intentar su acción y, por supuesto, puede hacerlo en el día ciento ochenta (180), ya que éste marca la oportunidad en que vence el lapso dado por la ley.

**CPCA****16-12-80**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

**El lapso de caducidad, empieza a correr a partir del último acto administrativo; y no en la fecha en que se dicte el primer acto administrativo por medio del cual se le participa al recurrente que la administración procede a removerlo de su cargo.**

El artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa prevé:

"Toda acción con base en esta Ley sólo podrá ser ejercida válidamente dentro de un término de seis (6) meses a contar del día en que se produjo el hecho que dio lugar a ella".

De acuerdo con la interpretación y contenido de la norma anteriormente transcrita, el lapso de caducidad empezará a correr a partir del último acto administrativo; y no en la fecha en que se dicte el primer acto administrativo por medio del cual se le participa al recurrente que la Administración procede a removerlo del cargo. En el caso que nos ocupa, el Tribunal de la Carrera Administrativa dictó el auto por el cual declara inadmisibile la querrela intentada por haberse operado la caducidad, tomando en cuenta para ello la fecha contenida en el oficio Nº 0680, el cual corre inserto al folio seis del expediente, o sea, 16 de mayo de 1979, cuando en realidad ha debido tomar la del 19 de junio de 1979, que es cuando se produce en forma definitiva la ruptura de la relación laboral entre el recurrente Hilario Marín y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias.

B. *Efectos de la decisión***CPCA****24-11-80**

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

**La decisión que declara nulo un acto de remoción como consecuencia ineludible trae la reincorporación al cargo del funcionario.**

Además, tampoco tendría sentido lógico, ni jurídico, el que declarado nulo el acto de la remoción, no sea restituida la situación a la que se encontraba antes de la

ilegal actuación, es decir, en este caso a la reincorporación del querellante al cargo que ocupaba, independientemente de lo que alega la apelante, de que no es funcionario de carrera, porque el mencionado artículo 20 al darle a esos funcionarios la estabilidad resultante de las normas que deben seguirse para su remoción, así como para su nombramiento, o sea, las previstas en la Ley de Carrera Administrativa, les está reconociendo los mismos deberes y derechos de que gozan los funcionarios de carrera o los que se requieren para llegar a serlo; por lo contrario, el citado artículo 20 sería letra muerta de la Ley, inconcebible en derecho, y la decisión contraria a los más elementales principios procesales, al no reparar la ilegal violación del derecho subjetivo que asiste al querellante, imponiéndose en consecuencia el rechazo a la apelación interpuesta por la sustituto del Procurador General y así se declara.