

Información Jurisprudencial

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

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado

Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *El Ordenamiento Jurídico: Aplicación de las leyes de procedimiento.* 2. *Derecho Administrativo.* 3. *Universidades nacionales: Reección de autoridades.*
- II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Impuesto sobre la Renta: Contribuyentes.*
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Reglamentos.* 2. *El Procedimiento Administrativo.* A. *Actas fiscales: requisitos.* B. *Derecho a ser oído.* C. *Prueba.* D. *Notificación de los actos administrativos.* 3. *Acto Administrativo: Motivación.*
- IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Función instructora del Juez.* 2. *Organos.* A. *Corte Suprema de Justicia.* a. *Competencia para interpretar la Ley.* b. *Competencia en materia de enriquecimiento ilícito.* B. *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo: Competencia.* C. *Inhibiciones.* 3. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación.* A. *Condiciones de inadmisibilidad a requisitos del libelo.* b. *El Solve et Repete.* B. *Suspensión de efectos del acto recurrido.* a. *Características de la decisión.* b. *Procedencia.* c. *Revocación de la decisión.* C. *Defensas.* D. *Pruebas.* E. *Apelación: desistimiento.* 4. *Recurso Contencioso-Administrativo de plena jurisdicción.* 5. *Recurso Contencioso-Fiscal.* A. *Apelaciones.* B. *Recurso de Hecho.*
- V. EXPROPIACION
 1. *Oposición en el Juicio.* 2. *Avalúo.* 3. *Pago de Intereses.*
- VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Regulación Legal.* A. *Ambito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.* B. *Funcionarios de los Institutos Autónomos.* 2. *Clases de funcionarios.* A. *Funcionarios accidentales.* B. *Funcionarios de carrera.* C. *Funcionarios de libre nombramiento y remoción.* 3. *Derechos.* A. *Prestaciones sociales: cálculo.* B. *Permisos.* 4. *Renuncia.* 5. *Destitución.*

*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El ordenamiento jurídico: Aplicación de las leyes de procedimiento*

CSJ - SPA (61)

24-3-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Las leyes de procedimiento deben aplicarse desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se ha-

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas desde el 19-2-81 hasta el 28-4-81 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) desde el 17-2-81 hasta el 30-4-81.

llaren en curso, respetando la validez de los hechos anteriores y los efectos producidos por los mismos.

Ante esta situación es necesario observar lo siguiente: la Constitución Nacional dispone en su Artículo 44: "Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso", es decir, que un proceso iniciado con sujeción a una ley derogada no puede continuarse tramitando hasta su decisión definitiva de acuerdo con el procedimiento que ella establecía, sino que debe sujetarse a la nueva ley, aplicándose ésta en cuanto sea pertinente.

Las leyes de procedimiento, en cuanto leyes de orden público, se aplican de modo inmediato, pero deben respetar la validez de los hechos anteriores y los efectos ya producidos de tales hechos. En consecuencia, modifican los trámites futuros de un curso, pero no podrán afectar bajo ningún respecto a los trámites procesales definitivamente consumados. Este, además, ha sido el criterio sustentado por este Supremo Tribunal en numerosos fallos, de los cuales vale citar el último de fecha 13 de abril de 1977, que dice: "...Considera esta Sala que la mencionada disposición legal (Artículo 101 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) a causa de su naturaleza procedimental, debe aplicarse desde el momento mismo de entrar en vigencia aun en los procesos que se hallaren en curso, como lo ordena el Artículo 44 de la Constitución Nacional...".

En el caso *subjudice*, el Tribunal *a quo* violentó evidentemente el dispositivo constitucional, al darle impulso procesal a una causa que habiéndose instaurado bajo el imperio de una ley vigente para esa época, perdió su eficacia, cuando otro ordenamiento legal, de modo expreso, derogó todo su sistema procedimental, señalando uno nuevo, de preferente aplicación. Constituyendo el proceso una serie de actos sucesivos y de conformidad con el Artículo 44 de la Constitución Nacional, es indubitable que los actos procesales posteriores a la entrada en vigor de una nueva ley, deberán regirse por ella y los verificados con anterioridad a su vigencia, conservan su validez, por haber sido realizados con arreglo a los dispositivos de una Ley que regía esos actos, para el momento en que se llevaron a cabo.

Por otra parte, tiene decidido la Corte, por sentencia del 14 de diciembre de 1959, ratificada en decisión del 22 de octubre de 1980, que cuando el legislador en múltiples disposiciones del Código de Procedimiento Civil, se refiere a la recepción de un expediente por un Tribunal, utilizando la expresión: recibir los autos por el Tribunal (u otra equivalente), la sola nota previa estampada por el Secretario, si bien determina que el expediente físicamente ingresó en el Tribunal, no puede decirse que haya sido "recibido por el Tribunal", a los fines o efectos legales que esa recepción determina. Para que el recibo de un expediente produzca los efectos legales consiguientes es necesario que haya un auto del Tribunal, "en la persona del Juez, junto con quien el Secretario deberá suscribir la nota de recibo", como lo ha dicho la Corte en la sentencia señalada. En el presente caso existe una nota del Secretario, de recibo en el Tribunal del expediente enviado por la extinguida Sala de Examen de la Contraloría General de la República, transcrito anteriormente, pero no aparece ningún auto de admisión, conforme o a la manera señalada por el fallo de la Corte. Es el día 9 de diciembre de 1979, después de más de cuatro años de interpuesto el recurso de apelación, cuando el Juez *a quo*, en virtud de una disposición derogada, y no aplicable al recurso, dispone la notificación del Contralor y del contribuyente para dar comienzo al proceso. De allí que sea esta fecha la que, de acuerdo con la doctrina de la Corte, deba estimarse como de recepción del expediente y por tanto ningún lapso anterior puede tomarse en cuenta para sostener válidamente, que la causa había sido admitida, ni que tampoco, en razón del transcurso del mismo, se encontraba paralizada.

CSJ - SPA (85)

28-4-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La aplicación inmediata de las leyes de procedimiento no puede significar la modificación de lo ya actuado.

1. No es cierto que el procedimiento seguido por la Contraloría General de la República y por la empresa reparada, haya sido el previsto en el artículo 159 de la Ley citada por el Tribunal *a quo*, pues como consta en el expediente y así lo ordena la Ley referida, cuando se trata de recursos contra reparos hechos con fundamento en presuntos errores en los aforos o liquidaciones de rentas, se seguirá el previsto en el artículo 419 del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Extraña a esta Corte —como ya se ha señalado en otros fallos recientes— que de pronto y sin ninguna explicación, se pretenda aplicar un procedimiento distinto al seguido administrativamente y previsto expresamente en la Ley. En tal sentido es ilustrativo señalar que, el Tribunal Superior de Hacienda estampa en el expediente la siguiente nota de recibo: “22 de enero de 1973. Se recibió este expediente procedente de la Sala de Examen de la Contraloría General de la República constante de trescientos veintiséis (326) folios útiles y oficio N° 10.526. Se anota su entrada bajo el N° 155. La Secretaria, Helena M. de Villar”. (Folio 327).

2. Para el momento en el cual el Juez de la causa decidió, dadas las reiteradas excitaciones de la recurrente, continuar el procedimiento —25 de noviembre de 1980— las disposiciones antes citadas (159 y 419) estaban derogadas en virtud de expreso mandamiento contenido en el artículo 118 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, promulgada el 19 de junio de 1975, y en vigencia en razón de la previsión contenida en su articulado. De seguirse el camino señalado por el Auto impugnado, se crearía una anárquica yuxtaposición de normas procesales, situación que inequívocamente ha querido evitar nuestro constituyente. En efecto, si controversiales y aun presentes son las discusiones acerca del principio de la irretroactividad al aplicársele a leyes sustantivas, en materia de leyes de procedimiento, es de pacífica admisión, norma equivalente a la contenida en el artículo 44 de nuestra Constitución. Baste a manera de ejemplo citar la clara decisión de nuestro Máximo Tribunal, del 1° de marzo de 1912, al decir: “Las disposiciones de procedimiento no varían ni modifican lo ya obrado sino que comienzan a producir su efecto desde que entran en vigor sobre los actos que en adelante ocurran durante el curso del proceso, como son autos y sentencias que se dictaren, pruebas que se deben admitir o rechazar y formas que deben observarse”.

3. Pretender que el recurrente deba ejercer de nuevo su acción en los términos previstos en una nueva Ley, si el proceso deba continuarse con arreglo a ella, es desconocer la tradicional fundamentación de la norma constitucional señalada (artículo 44) y de la reglas en las cuales se basa el proceso. En efecto, nuestros primeros comentaristas —por mejor decir, glosadores— al referirse a disposición similar pusieron en claro que el empeño del legislador era evitar que la incertidumbre y sorpresa gobernara los procedimientos y que pudiese interpretarse que la irretroactividad suponía la continuidad bajo el imperio de la Ley derogada de los juicios en tramitación. Por otro lado, al declarar la norma en comento que “las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia”, quiso salvaguardar la estabilidad que debe prevalecer en los procesos y evitar las dilaciones y confusiones que surgirían de no existir la previsión y tener que retrotraerlo a su etapa de iniciación. Además, no puede olvidarse que todo juicio es una armoniosa y consecutiva celebra-

ción de actos cuya realización tiene señaladas precisas oportunidades. Sea pertinente en tal sentido transcribir lo decidido por esta Sala en sentencia del 24 de marzo de este año: "Constituyendo el proceso una serie de actos sucesivos y de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Nacional, es indubitable que los actos procesales posteriores a la entrada en vigor de una nueva Ley deberán regirse por ella y los verificados con anterioridad a su vigencia, conservan su validez, por haber sido realizados con arreglo a los dispositivos de una Ley que regía esos actos, para el momento en que se llevaron a cabo". Y más adelante agrega: "Las relaciones jurídicas, que son efectos legales y consecuencias de un hecho anterior, aun cuando se desenvuelvan después de haberse puesto en vigor una nueva Ley, deben estimarse como pasadas respecto a ésta y no pueden en tal concepto subordinarse a sus disposiciones". Supondría finalmente, la interpretación dada a las normas citadas por el Tribunal *a quo*, un desconocimiento al derecho de defensa, pues si el momento para ejercer el recurso de conformidad con la nueva preceptiva se determina a partir de la fecha en que se dictó la decisión impugnada, será lógico concluir que su oportunidad ha precluido, pues con seguridad el lapso conferido para hacerlo ha caducado. Constituyendo el proceso una serie de actos sucesivos y de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Nacional, es indubitable que los actos posteriores a la entrada en vigor de una nueva Ley, deberán regirse por ella y los verificados con anterioridad a su vigencia, conservan su validez, por haber sido realizados con arreglo a los dispositivos de una Ley que regía esos actos, para el momento en que se llevaron a cabo.

En conclusión, el Tribunal *a quo* ha debido decidir en su auto del 25 de noviembre de 1980 la prosecución del procedimiento conforme a lo estatuido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y no conforme a las disposiciones ya derogadas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, como lo resolvió.

2. *Derecho Administrativo*

CPCA

9-4-81

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

El Derecho Administrativo se integra y existe en razón de un equilibrio entre privilegios y garantías.

La función pública como parte integrante del Derecho Administrativo ciertamente goza de privilegios, ello es necesario para el efectivo cumplimiento por la Administración Pública de los cometidos que le han sido señalados por la sociedad, pero sin embargo, como señala el Profesor Jean Rivero, al lado de los privilegios en más en la Administración Pública existen igualmente privilegios en menos. Y es que el Derecho Administrativo se integra y existe en razón de un equilibrio entre privilegios y garantías. Por ello considera la Corte, que no puede ser una prueba suficiente —al tenor de lo señalado por nuestro Supremo Tribunal— el Informe Anual 1975 del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, o la Memoria y Cuenta del Año Fiscal 1978, y menos aún el organigrama del citado Instituto, o bien un Boletín Informativo en el cual aparece el recurrente como Director del ya mencionado Instituto, como pretende la representación de la Administración Pública. Ello, a juicio de este Alto Tribunal es atentatorio contra la seguridad jurídica que debe la Administración Pública a los administrados —en este caso a los funcionarios públicos— en virtud de ser principios generales del Derecho Administrativo venezolano, enunciados constitucionalmente el principio de legalidad, y la carrera administrativa (artículos 117 y 122 de la Constitución), completados con lo establecido *ministeri legis* por la ley, y así se declara.

3. *Universidades Nacionales: Reelección de autoridades*

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Los Decanos de las Universidades Nacionales pueden ser reelectos contrariamente a lo que sucede con las autoridades rectorales.

Establecidos los principios anteriores es menester analizar a la luz de ellos las disposiciones de la Ley de Universidades y del Reglamento de Elecciones Universitarias —artículo 87— dictado por el Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela en 18-6-71 y modificado por la Resolución N^o 89 del 17-1-79, cuya nulidad ha sido solicitada.

El artículo 35, incluido en la Sección Segunda, “del Rector, de los Vicerrectores y del Secretario”, del Capítulo I, “de la Organización de las Universidades”, del Título III, “de las Universidades Nacionales”, de la Ley de Universidades, textualmente reza:

“Las autoridades universitarias que hubiesen ejercido funciones durante más de la mitad de sus respectivos períodos, no podrán ser reelectos para los mismos cargos en el período inmediato en la misma Universidad”.

La transcrita disposición, tal como lo afirma el accionante, “en el lugar en que fue colocada dentro del texto de la Ley de Universidades, no deja lugar a dudas en el sentido de que se refiere exclusivamente a una condición de elegibilidad para quienes aspiran a cargos de Rector, Vicerrectores o Secretario”. Ahora bien, los artículos 64 y 65 de la Ley de Universidades, establecen los requisitos para ser Decano, he aquí el texto de tales disposiciones:

“Artículo 64. Los Decanos de las Facultades deben ser ciudadanos venezolanos, reunir elevadas condiciones morales, poseer título de Doctor otorgado por una Universidad del país, tener suficientes credenciales científicas o profesionales y haber ejercido con idoneidad, por lo menos durante cinco años, funciones universitarias, docentes o de investigación”.

“Parágrafo único: El respectivo Consejo Universitario determinará en el Reglamento que al efecto dicta, las condiciones que han de exigirse para ocupar el cargo de Decano, a los profesores que no hayan obtenido el título de doctor en razón de que el mismo no sea conferido en la especialidad correspondiente por esa Universidad”.

“Artículo 65. Los Decanos serán elegidos por la Asamblea de la respectiva Facultad y durarán tres años en sus funciones. La elección será por voto directo y secreto y se considerará elegido Decano quien obtenga la mayoría absoluta de votos. Para que la elección sea válida se requiere que hayan votado, por lo menos, las dos terceras partes de todos los Miembros calificados para integrar la Asamblea de la Facultad. Los otros aspectos del régimen de la elección serán fijados por el Reglamento”.

Tales requisitos para ser Decano lo establecen las transcritas disposiciones en forma monopólica porque sólo a la ley le está permitido fijar esas condiciones, en una reafirmación del principio de la reserva legal consagrado en el artículo 139 en concordancia con el 136 de la Constitución. Las referidas disposiciones dejan al poder reglamentario, en cambio, dos zonas de competencia: la primera (artículo 64), la de liberar de una condición legal (el título de doctor) a los profesores que no

lo hubieren alcanzado por causa imputable a la propia universidad; competencia que el Consejo Universitario Central de Venezuela ejerció en sesión de fecha 11-1-78 (respecto de las elecciones de ese mismo año) en los siguientes términos: "Para ser postulado a Decano en las próximas elecciones, sólo se requiere el título universitario en la respectiva especialidad", salvo el caso de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas que tiene establecidos, en efecto, cursos de doctorado (Circular del Consejo Universitario Nº 2 del 13-10-78); y, la segunda (artículo 65), la obligación para el poder reglamentario de determinar los otros aspectos del régimen de la elección decanal que no fueren los ya establecidos por el legislador: condiciones de elegibilidad en el artículo 64; y procedimiento de elección en aspectos que ya trae regulados la Ley de Universidades en el artículo 65, a saber: cuerpo elector, período de ejercicio del cargo, naturaleza del voto, quórum de integración, quórum de decisión. No se podría por vía reglamentaria, como lo hace el artículo 87 del Reglamento de Elecciones Universitarias, añadir condiciones de elegibilidad (no haber desempeñado el cargo de Decano en la misma Facultad durante más de 18 meses del período inmediatamente anterior) a las taxativas —y por tanto limitativas— determinadas por el legislador.

Quizás la confusión que llevó al poder reglamentario interno a arrogarse competencia que no le correspondía se debió a la falsa pero frecuente identificación que suele establecerse entre espíritu del legislador y espíritu del proyectista; en efecto, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma de la Ley de Universidades, los proyectistas intentaron hacerlo, justificándolo en la siguiente forma:

"Artículo 26. Está destinado a consagrar la imposibilidad de reelección de las autoridades universitarias, incluso a los Decanos, en el período siguiente al final de su mandato. La incorporación de esta norma fue ampliamente discutida. No escapa a la Comisión que es siempre deseable prolongar la actuación de unas buenas autoridades universitarias; pero privaron razones derivadas de nuestra realidad social:

- a) Idénticos argumentos a favor de la reelección resultarían válidos para defender la del Jefe de Estado, y, no obstante, el constituyente, sensatamente, la prohíbe, extendiendo incluso esta incapacidad por dos períodos consecutivos.
- b) Las consecuencias del sistema actual están a la vista. La permanencia en estos cargos directivos de las mismas autoridades, es ocasión propicia para la formación de grupos alrededor de ellas, los cuales pretenden condicionar su apoyo electoral a la obtención de ventajas, que en mucho exceden a las específicamente académicas y universitarias en general.
- c) En países donde la vida democrática ha comenzado a marchar tan recientemente, como es nuestro caso, siempre es sano una renovación en los equipos dirigentes.
- d) La imposibilidad de ser reelegido para el período subsiguiente no constituye, a juicio de la Comisión, una limitación demasiado estricta".

Pero, por muy plausibles que hayan sido los propósitos de los redactores del proyecto, no puede confundirse el espíritu del proyectista con el del legislador; éste ha de ser desentrañado por el intérprete —con arreglo a las normas que rigen la interpretación de las leyes— del texto de la disposición que haya sido consagrada, a veces, como en el presente caso, aun en contra del espíritu del proyectista; y, podría ser, aun, en contra de la intención que hubiese podido haber motivado a las personas físicas (diputados y senadores) a levantar sus manos para aprobar un texto;

y, todavía más, hasta en contra del propósito colectivo del Cuerpo, que tampoco ha, necesariamente de ser el espíritu del legislador.

El espíritu del legislador es el que descubre el jurista, sobre todo el juez, dentro de la propia, única y exclusiva norma que trata de interpretar con arreglo a múltiples criterios: su ubicación; el contexto histórico, político, económico, social en que surge; los principios generales del derecho; en suma, conforme a las reglas de interpretación modernas y aun tradicionales, dentro de las cuales cobran preeminencia los principios generales del derecho, que son, incluso, colocados en lugar de primacía respecto de la ley escrita, pues, si ésta ha de inspirarse necesariamente en ellos, no puede contrariarles.

Quiso pues el legislador contrariar el propósito de la Comisión redactora limitando en el artículo 35 de la Ley la no reelección de las máximas autoridades (Rector, Vicerrectores y Secretario) sin extenderlo a los Decanos (miembros del Consejo Universitario, cuyo régimen establece la sección I): en otras palabras: el proyecto de ley sometido al Congreso colocaba la prohibición de reelección generalizada a autoridades universitarias (incluyendo Decanos), pero el legislador lo cambió de sitio referido a *determinadas autoridades*, lo que demuestra *el espíritu del legislador* no dando lugar a nuevas o distintas interpretaciones. Incluso, al no extender la restricción a los Decanos, el legislador termina con las vacilaciones que el propio proyectista deja sentadas en la Exposición de Motivos: “no escapa a la Comisión que es siempre descabable prolongar la actuación de unas buenas autoridades universitarias...”; lo cual, por otra parte, demuestra la congruencia —incluso con la del proyectista— y la elemental prudencia que pusiera en evidencia el legislador en el caso que se analiza.

Resulta tan nítido el espíritu del legislador en el presente caso, que para que pudiera sostenerse la posición contraria de que la frase “autoridades universitarias”, que emplea el artículo 35 de la Ley dentro de la sección específica (II), destinada a las figuras “Del Rector, de los Vicerrectores y del Secretario”, envuelve, *gratia arguendi*, también a los Decanos, habría de demostrarse que siempre —en todos y cada uno de los casos en que la expresión aparece en la Ley— el legislador la emplea en un sentido general, cuando, por el contrario, no sucede así, en otros artículos; a saber, por vía de ejemplo: a) ni en el numeral 14, del artículo 20, en que la usa en idéntico sentido al del comentado artículo 35 (Rector, Vicerrectores y Secretario), diferenciándolos, incluso, expresamente de los otros miembros del “Consejo Universitario”, Decanos incluidos; b) ni en el 30, donde la expresión es igualmente restringida; c) ni en el 32, que, junto con el 30 y el 35 forman parte de la misma sección II: todo lo cual resulta revelador. Como se observa, en ningún artículo de esta sección es empleada la expresión “autoridades universitarias” en sentido que exceda del título de la sección; y, que, incluso, aun fuera de esa sección, el legislador emplea la frase también en el sentido restringido de las “máximas autoridades”: Rector, Vicerrectores, Secretario (como en el señalado ejemplo del numeral 14 del artículo 20).

Voto salvado del Magistrado Nelson Rodríguez G.

Siguiendo la secuencia de la sentencia, se recoge en ella lo afirmado por el solicitante en su demanda, cuando su relación al artículo 35 de la Ley de Universidades señala “. . . en el lugar en que fue colocada dentro del texto de la Ley de Universidades, no deja lugar a dudas en el sentido de que se refiere exclusivamente a una condición de ilegalidad para quienes aspiran a cargos de Rector, Vicerrectores o Secretario. . .”, y como consecuencia de ello, la nulidad del artículo 87 del Reglamento de Elecciones Universitarias. Utiliza así el solicitante y ahora la Corte como técnica única para la interpretación de la ley el llamado *argumentum a rubrica*, por el cual el sentido de la norma estaría dado de acuerdo al lugar en que se encuentra

el precepto positivo, y de acuerdo a las rúbricas de las divisiones y subdivisiones de los textos legislativos.

Sin embargo, a juicio del Magistrado disidente, el juez tiene que decidir casos concretos pero para ello ha de utilizar todo el ordenamiento jurídico y el utilizar la técnica sugerida por el recurrente haría imposible tal circunstancia. Acoger el criterio interpretativo del recurrente sería aceptar *a priori* que el artículo 35 de la Ley de Universidades es completo, se agota en sí mismo y no guarda relación. ni con el contexto de la misma Ley en la cual se encuentra, ni con el ordenamiento jurídico al cual esa Ley está integrada. Sería además negar, por ejemplo, que el Código Penal admite el concepto de propiedad del Código Civil.

En efecto, la sentencia afirma sobre el artículo 35 de la Ley de Universidades: "... La transcrita disposición, tal como afirma el accionante, en el lugar en que fue colocada dentro del texto de la Ley de Universidades, no deja lugar a dudas en el sentido en que se refiera exclusivamente a una condición de elegibilidad para quienes aspiran a cargos de Rector, Vicerrectores o Secretario" (Sentencia, página 8 y 9, e igualmente en la página 12). Lamentable tal circunstancia que acusa al bosquejo de la sentencia de una anomalía monstruosa —a nuestro entender— cual es abandonar las reglas de interpretación establecidas para los Tribunales en nuestro ordenamiento jurídico. "En la aplicación de las leyes de fondo los Tribunales se atenderán, con preferencia, a las disposiciones del Código Civil..." ordena en su encabezamiento el artículo 4º del Código de Procedimiento Civil, y el Código Civil acoge el método de interpretación denominado filológico-histórico, cuyo acento se coloca en la interpretación gramatical y en el estudio de los antecedentes legislativos, para en todo caso prevalezca el espíritu de la Ley, exigencia loable de nuestro ordenamiento jurídico pues sólo así el objetivo del Derecho, que en todo caso consiste en la realización de la justicia, se cumpla en beneficio de la seguridad de los fines tanto de la vida del particular como la vida de la sociedad, de la comunidad. El antedicho artículo 4º del Código Civil expresa:

"A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador".

Ello significa que para el Juez venezolano la técnica de interpretación de la Ley tiene tres momentos, integrantes todos de una misma operación, son ellos: la interpretación gramatical ("significado propio de las palabras"); la "conexión de ellas entre sí" (interpretación "ex complexu"), y la interpretación "la antecedente" ("la intención del legislador"), a ello obliga nuestro ordenamiento jurídico para *poder obtener un resultado justo*.

A tal obligación nos atenemos al hacer nuestro análisis interpretativo del problema.

Las Universidades realizan sus funciones a través del conjunto de sus Facultades, las cuales, a su vez, están formadas por Escuelas e Institutos, y las Escuelas por Cátedras y Departamentos (artículos 47, 48, 49, 68, 69 de la Ley de Universidades). Tal estructura denota la instauración de una organización jurídico-administrativa (Universidad) a la cual se le concede el derecho de autonomía, para cumplir unas prestaciones aseguradas por el Estado a la colectividad, de una manera continua, regular y responsable (artículo 78 de la Constitución y 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 9º de la Ley de Universidades). Para lograr tales fines dentro de la autonomía que la Ley otorga a las Universidades, se encuentra, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 9º, ordinal 3º, la autonomía administrativa:

"Artículo 9º. Las universidades son autónomas, dentro de las previsiones de la presente Ley y de su Reglamento, disponen de:

"..... (omissis)"

"3. Autonomía administrativa, para elegir y nombrar *sus autoridades* y

designar su personal docente de investigación y administrativo” (subrayado de la Corte).

El artículo 35 de la Ley de Universidades vigente señala:

“Artículo 35. Las autoridades universitarias que hubiesen ejercido funciones durante más de la mitad de sus respectivos períodos, no podrán ser reelectos para los mismos cargos en el período inmediato en la misma Universidad”.

Ahora bien, la indagación del sentido de la norma debe llevarnos a averiguar si los Decanos son o no “autoridades universitarias”, o bien solamente son “autoridades universitarias” el Rector, Vicerrectores y el Secretario, de acuerdo a la Ley de Universidades; pues las leyes utilizan en lenguaje genérico y abstracto y para el operador del Derecho lo que es jurídicamente relevante está estrechamente vinculado a la visión de totalidad del cuerpo legal en estudio y su proyección en el ordenamiento jurídico administrativo. Ya que, por otra parte, el artículo 35 de la Ley inhabilita electoralmente a “las autoridades universitarias”, sin especificar quiénes son éstas.

Etimológicamente “autoridad” significa según el Diccionario de la Lengua Española, “potestad”, “facultad”, “persona revestida de algún poder, mando o magistratura”. Y según el Derecho Administrativo, por autoridad se entiende aquella institución oficial (y también las personas actuantes en ella) que ejercen con eficacia exterior una actividad administrativa (Prof. Ernst Fortshoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1958, p. 563).

Los Decanos, señala la Ley, serán elegidos por la Asamblea de la respectiva Facultad y durarán tres años en sus funciones (artículo 65 *ejusdem*) e integran en Consejo Universitario la autoridad suprema de cada Universidad (artículos 24 y 25 *ejusdem*). Igualmente ejercen el gobierno de las Facultades (artículo 50 *ejusdem*) y ejercen competencias que le dan la cualidad de autoridades universitarias. En efecto, por ejemplo, el artículo 67, ordinal 5, de la Ley de Universidades, otorga al Decano la atribución de mantener el orden y la disciplina en la Facultad y de acuerdo al artículo 7º de la misma Ley el mantenimiento del orden en el recinto de las Universidades *es de la competencia y responsabilidad de las autoridades universitarias*, es imposible negar que no sea recinto universitario el espacio precisamente delimitado y previamente destinado a la realización de funciones docentes de investigación, académicas, de extensión o administrativas de una cualquiera de las facultades de una Universidad, y que el Decano es la autoridad universitaria que allá debe mantener el orden y la disciplina.

Pero es que hay otras autoridades universitarias aparte de las integrantes del Consejo Universitario, de acuerdo a lo establecido en el artículo 26, ordinal 11, de la Ley de Universidades, que dice:

“Artículo 26. Son atribuciones del Consejo Universitario:

... *omissis* ...

“11. Conocer y resolver los procesos de remoción de las autoridades universitarias no integrantes del Consejo Universitario, cuando hayan incurrido en grave incumplimiento de los deberes que les impone esta Ley...” (subrayado de la Corte).

Es así peregrino considerar que los Decanos no sean autoridades universitarias. Aún más, vía *ex-antecedente* —para tratar de fijar el sentido de la norma a través del proceso de formación de la Ley y así obtener la *ratio legislatoris*— en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Universidades, el Diario de Debates del Senado de la República (cuya copia certificada se encuentra en autos y corre al folio 133), respecto al artículo 26 del proyecto —co-

respondiente al artículo 35 de la Ley de Universidades, después de la publicación del texto refundido se precisa:

“Artículo 26, *Está destinado a consagrar la imposibilidad de reelección de las autoridades universitarias, incluso de los Decanos, en el período siguiente al final de su mandato. La incorporación de esta norma fue ampliamente discutida.*

No escapa a la Comisión que es siempre deseable prolongar la actuación de unas buenas autoridades universitarias, pero privaron razones derivadas de nuestra realidad social:

- a) Idénticos argumentos a favor de la reelección resultarán válidos para defender la del Jefe del Estado, y no obstante, el constituyente, sensatamente, la prohíbe, la prohíbe extendiendo incluso esta incapacidad por dos períodos consecutivos;
- b) Las consecuencias del sistema actual están a la vista. La permanencia en estos cargos directivos de las mismas autoridades, es ocasión propicia para la formación de grupos alrededor de ellas, los cuales pretenden condicionar su apoyo electoral a la obtención de ventajas, que en mucho exceden de las específicamente académicas y universitarias en general;
- c) En países donde la vida democrática ha comenzado a marchar tan recientemente, como es nuestro caso, siempre es sano una renovación en los equipos dirigentes;
- d) La imposibilidad de ser reelegido para el período subsiguiente no constituye, a juicio de la Comisión, una limitación demasiado estricta”.

Ello indica que la *mens legislatoris* previó con alcance a los Decanos la no reelegibilidad pautada en el artículo 35 de la Ley de Universidades, tal como ha concluido la Corte utilizando otras vías de interpretación, quedando así confirmada tal cuestión.

Sin embargo, la sentencia de la cual se discrepa llega incluso a paladinamente afirmar que el legislador cambió de sitio el artículo relativo a la inhabilitación electoral de las “autoridades universitarias” (ver página 12 de la sentencia), influido seguramente el esquema de la sentencia por la opinión del Ministerio Público (el cual originó lamentables opiniones debido a la incorrecta e irrespetuosa forma en la cual fue presentado a esta Corte), cuyos argumentos hace suyos y transcribe el tribunal en la sentencia en su página 14. Es lastimoso que en asunto tan delicado —la nulidad de un artículo de un Reglamento— la Corte sea contradictoria en una misma sentencia, dice ésta: existen “... reglamentos dictados por organismos dotados de autonomía, es decir, que éstos están directamente sometidos a la Ley e indirectamente a la Constitución...”, como declara la sentencia en su página 7 (subrayado nuestro).

Y dice la misma sentencia en su página 14 al compartir los criterios del Ministerio Público *en un todo*, por considerarlos ajustados plenamente a derecho, y en relación al Reglamento de Elecciones Universitarias, reglamento autónomo, dice “*tanto más, cuanto que este texto tiene las características de un reglamento, como se expresó en el libelo doblemente subordinado, en orden ascendente: al Reglamento ejecutivo de la Ley de Universidades y a la propia Ley (artículo 185)...*” (subrayado nuestro). Esta nos lleva a confirmar que la sentencia se contradice consigo misma, no es congruente con sus propias argumentaciones.

Por otra parte es bueno aclarar, respecto al argumento de la sentencia cuando acoge la *interpretatio ad rubricam* —la cual como se expresó no está consagrada en nuestro ordenamiento jurídico— y señala como gran argumento que el artículo 35 de la Ley está “... dentro de la sección específica (II), destinada a las figuras «Del

Rector, de los Vicerrectores y del Secretario», es preciso recordar que esa Sección se encuentra dentro del Título III de la Ley: «De las Universidades Nacionales», cuyo Capítulo I se titula «De la Organización de las Universidades», *la cual a su vez incluye las siguientes Secciones*: Sección I, Del Consejo Universitario; Sección II, Del Rector, de los Vicerrectores y del Secretario; Sección III, Del Consejo de Apelaciones; Sección IV, De las Facultades; Sección V, De las Asambleas de las Facultades; Sección VI, De los Consejos de las Facultades; Sección VII, *De los Decanos*. . . y así continúa hasta agotar la materia relativa a las Universidades Nacionales”.

Ahora bien, ¿es correcto utilizar un argumento: técnica de interpretación *a rubricam* —el fijar el sentido de la norma según el lugar en que se encuentra el precepto positivo— y luego dar ejemplos utilizando el método de interpretación contextual? (Confróntese la página 16 de la sentencia).

A mayor abundamiento, se observa que en relación al artículo 87 del Reglamento de Elecciones Universitarias de la Universidad Central de Venezuela, aparte de ser este un Reglamento de un ente institucional autónomo actúa también como un Reglamento de aplicación o suplementario, que desarrolla la proposición fundamental el artículo 35 de la Ley de Universidades, carente de completa formulación para hacer aplicable esa norma (Moles Caubet, *ob. cit.*). En efecto, el artículo 35 *ejusdem* sólo enuncia la regla: Las autoridades universitarias que hubiesen ejercido funciones durante más de la mitad de sus respectivos períodos, no podrán ser reelectos para los mismos cargos en el período inmediato en la misma Universidad, y así el Reglamento de Elecciones en sus artículos 80 y 87 textualmente enuncia:

“Artículo 80. No podrán postularse para los cargos de Rector, Vicerrectores y Secretario quienes, *en los cuatro años anteriores a la fecha de la elección*, hubieren ocupado por más de dos años el cargo al que pretenden postularse en la misma Universidad” (subrayado de la Corte).

“Artículo 87. No podrán postularse para la elección de Decano *quienes en los tres años anteriores a la fecha de la elección* hubieren ocupado durante más de 18 meses dicho cargo en la misma Facultad” (subrayado de la Corte).

Como fácilmente se observa, es una ejecución técnica de la Ley. El Reglamento fijó en el tiempo cuál es la mitad del período de ejercicio del cargo en cada uno de los casos de autoridades universitarias por elección. Hay pues una relación de no contradicción entre la Ley y el Reglamento, y en conclusión, a juicio del Juez disidente, lo que cabía sensata y jurídicamente era interpretar la Ley conforme a los principios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, lo cual hubiese llevado al Tribunal a una interpretación ajustada al Derecho; por ello es totalmente incierto, tanto el análisis, como las conclusiones que se afirman en el fallo de esta Corte, del cual se ha salvado el voto en los términos aquí consignados.

II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. Impuesto sobre la Renta: Contribuyentes

CSJ - SPA (46)

10-3-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

En el caso del Impuesto sobre la Renta, para la distinción de una persona natural y una jurídica a los fines de la determinación de la tarifa aplicable, debe tomarse en cuenta la existencia o no de una unidad económica productora de rentas, de una empresa perteneciente a una persona natural.

“En el caso del Impuesto sobre la Renta venezolano a partir de 1966, lo que interesaba era distinguir entre una persona natural y una jurídica (sociedad, cooperativa o comunidad) y lo que se quiso, al ponerlas a tributar bajo tarifas diferentes: “C” y “A”, es que ésta pagará más que aquélla, a mismos niveles de renta”.

“Para hacerlo así y establecer tal diferencia impositiva, el legislador pensó quizá en que la jurídica es una persona organizada, legal y económicamente, creada especialmente para cumplir determinados fines lucrativos; se forma asociando capitales y personas para producir rentas brutas, cubrir determinados gastos y generar al final utilidades en beneficio de sus dueños; es en pocas palabras, una empresa en sentido jurídico y económico. Por eso la puso a tributar en tarifa alta. Desde luego, las que se crean sin fines de lucro, las entidades de carácter público, las instituciones benéficas y de asistencia social y otras análogas, o están exentas o son exoneradas de impuesto”.

“En cambio, la finalidad económica no es de la esencia de las personas naturales; ni éstas tienen necesariamente una organización empresarial para generar y controlar sus rentas netas; y de allí que su imposición sea menor. Pero si, por excepción, una de éstas se organiza y a tal fin reúne capital y trabajo para sus operaciones y constituye de este modo una empresa de propiedad individual, entonces se parece más a una persona jurídica, y por eso debe tributar como una de ellas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966...”
“... No hay ninguna duda de que ésta es la intención del legislador que globaliza la renta en 1966, y por eso se dice claramente en la Exposición de Motivos de la Ley promulgada ese año, «... Por tal razón, con la misma tarifa de las personas jurídicas (Tarifa “A”) se gravan todas las rentas de las comunidades, así como los ingresos obtenidos por personas naturales en actividades comerciales, industriales, agropecuarias y otras en que los ingresos obtenidos son admisibles (*sic*) a rentas empresariales. En esta forma se ha pretendido gravar la empresa perteneciente a una persona natural como una comunidad económica productora de rentas al igual que las empresas societarias...»”.

“En consecuencia, éste debe ser el criterio de diferenciación a los fines de decidir la tarifa aplicable: la existencia o no de una unidad económica productora de rentas, de una empresa perteneciente a una persona natural; no la simple realización de un acto civil o mercantil, que es lo que interesa al derecho privado”.

En este caso concreto, la Administración ciertamente demostró que el contribuyente hizo préstamos de carácter mercantil y de allí provino la renta gravable y por eso cierto es que las relaciones entre los particulares afectados, derivados de este contrato, las rige el Código de Comercio. Pero ello no es suficiente para que la relación tributaria que se crea entre el administrado y el Fisco, por razón de esta misma operación, sea gravable en la tarifa superior “A”. Para que esto proceda es necesario que el contribuyente se haya organizado como empresa, pareciéndose entonces más a una persona jurídica que a una persona natural; y esta organización empresarial *ad hoc* de la contribuyente, no ha sido ni alegada, ni mucho menos probada en autos por la fiscalización. La Corte considera que no están llenos los extremos previstos en el artículo 5º de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 y en particular en su ordinal 1º para que los intereses reparados sean gravables por la Tarifa “A”, que pecha los enriquecimientos de personas jurídicas. No hay lugar a la aplicación de la norma de excepción tributaria contenida en dicho precepto en vista de que todos los préstamos efectuados por el contribuyente, si bien deben considerarse mercantiles, lo son sólo para el prestatario. Se trata de actos unilateralmente comerciales, ya que el prestamista que no es comerciante y que coloca sus propios fondos con el fin de obtener una renta, no realiza un acto de comercio. En consecuencia, toda la renta neta del recurrente en este caso concreto, en sus ejercicios fiscales coincidentes con los años

civiles de 1967 a 1970, ambos inclusive, tributan en el Título IV bajo la tarifa "C" y de allí que se juzgue improcedente el reparo fiscal que trasladó al Título II parte de la renta del expresado contribuyente en el Título IV. Así se declara.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Reglamentos*

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Los reglamentos pueden contener normas o requisitos no previstos expresamente en la Ley pero necesarios para asegurar su cumplimiento.

Competente como es esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para decidir sobre la nulidad interpuesta conforme a las atribuciones que le confiere el ordinal tercero del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha de procederse primeramente a determinar, en el caso de autos, si la disposición reglamentaria que se impugna es o no contraria al espíritu, propósito y razón de la Ley que reglamenta y para ello procede el análisis de dicha norma en relación a las correspondientes de la Ley, pero antes es indispensable dejar fijados algunos de los principales fundamentos en que descansa la facultad reglamentaria.

Es inherente a la función administrativa la facultad que tiene la administración de dictar actos que contengan normas de carácter general. Los reglamentos son precisamente actos de esta naturaleza. Dentro de la clasificación general de éstos figura el que se denomina subordinado porque es dictado para complementar la Ley y asegurar su ejecución. La actividad reglamentaria está en estos casos limitada y encauzada por la norma legal, y de ahí que toda disposición reglamentaria que viole la Ley es susceptible de anulación. Al lado de tales reglamentos subordinados existen otros que no tienen por objeto desarrollar disposiciones legales ya existentes, sino complementar la Ley que reglamentan con otras previsiones sobre las materias especialmente señaladas por el legislador, por lo cual tienen en el ordenamiento jurídico el mismo rango que los reglamentos del Poder Ejecutivo. Podría decirse que son actos normativos sobre materias cuya regulación reserva el Poder Legislativo a la propia institución, por consideraciones de orden práctico o en razón de la autonomía que la Ley, en concordancia con la Constitución, le atribuye al Organismo. Por tal motivo se puede establecer que el poder reglamentario nace en la Constitución (artículo 190, ordinal 10º) —reglamento del Poder Ejecutivo— y también en las leyes cuando éstas establecen facultades a cargo de una institución para autorreglamentarse —reglamentos de autonomía—; pero en ninguno de esos casos pueden abarcar dichos reglamentos las materias comprendidas dentro de la reserva legal y tampoco pueden alterar el espíritu, propósito o razón de las leyes. A pesar de las indicadas limitaciones, los reglamentos tienen un campo de acción bastante amplio en cuanto tienden al desarrollo del texto legal, especialmente cuando la Ley sólo consagra normas fundamentales. Se admite de esta manera, que por vía reglamentaria pueden establecerse normas o requisitos no previstos expresamente en la Ley pero necesarios para asegurar su cumplimiento, cuyo alcance es necesario precisar con el objeto de determinar de una manera clara la competencia de tales cuerpos normativos; al respecto, el Supremo Tribunal de la República ha dicho que "cuando la administración interpreta el sentido de

la Ley por vía reglamentaria, insiste la doctrina en que ha de entenderse que la interpretación afirmada es válida en cuanto esté conforme a la voluntad legislativa”.

En el ordenamiento legal venezolano la facultad reglamentaria está conferida por la Constitución al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, quien puede “reglamentar total o parcialmente las leyes sin alterar su espíritu, propósito o razón”. Según esta disposición constitucional —ordinal 10º del artículo 190 de la Ley Fundamental— las normas de los reglamentos que conforme a ella han de dictarse tienen el carácter de secundarias respecto a las de la Ley que son en este caso las primarias, o sea que cada reglamento es el complemento de determinada ley cuya finalidad es facilitar la ejecución de ésta.

Los anteriores criterios son también aplicables a los reglamentos dictados por organismos dotados de autonomía, es decir, que éstos están directamente sometidos a la Ley e indirectamente a la Constitución; en este tipo de reglamentos se encuentra el que tiene su origen —junto con el reglamento ejecutivo— en la Ley de Universidades, la cual, en su artículo 185, dispone lo siguiente:

“El Ejecutivo Nacional reglamentará la presente Ley y dictará las disposiciones transitorias que sean necesarias para su aplicación, sin perjuicio de las atribuciones que se confieren al Consejo Nacional de Universidades y a las Universidades Nacionales para dictar reglamentos de índole interna”.

De la disposición transcrita se infiere que hay un determinado grupo de materias conferidas al Poder Ejecutivo al reglamentar la Ley de Universidades y otras al Consejo Nacional de Universidades y a las Universidades Nacionales al dictar reglamentos internos...

La mera circunstancia de que un reglamento contemple alguna formalidad que no aparezca en la Ley no es razón suficiente para provocar una ilegalidad derivada de la disparidad entre ambos estatutos. Lo contrario sería establecer que los reglamentos deberían ser la reproducción fiel y exacta de la Ley y por consiguiente carentes de toda utilidad y objeto; sí puede y debe pues el reglamento desarrollar la norma de la Ley mediante disposiciones acordes con ella pero en la medida en que no contradiga su texto y su intención. Incluso puede dictar normas contentivas de requisitos no previstos en el texto legal pero sin establecer sanciones ni limitaciones a los derechos contemplados en la Ley. Se altera el espíritu de la Ley cuando el acto reglamentario contiene excepciones o sanciones no previstas o disposiciones contrarias a los fines perseguidos por el legislador. Del propio articulado de la Ley de Universidades aparece autorizado el Consejo Nacional de Universidades y las universidades nacionales para dictar reglamentos de índole interna y la misma Ley estableció en su artículo 35 que “Las autoridades universitarias que hubiesen ejercido funciones durante más de la mitad de sus respectivos períodos, no podrán ser reelectos para los mismos cargos en el período inmediato en la misma Universidad”; al colocar el legislador dicho artículo dentro de la sección dedicada al “Rector, Vicerrectores y Secretario” el propósito legislativo se evidencia del contexto de la Ley misma: que la prohibición a las reelecciones se refiere únicamente a las indicadas autoridades. Por lo cual no podía el reglamento establecer excepciones no previstas taxativamente en la Ley, ya que ésta cuando ha querido establecer la no reelección lo hace de manera expresa no sólo en el caso del Rector, Vicerrectores y Secretario sino también en otros casos como por ejemplo en el supuesto contemplado en el párrafo único del artículo 117 de la misma en la cual se prohíbe que “los alumnos no podrán ser por más de dos años representantes estudiantiles...”. No reelección que no estableció expresamente para los Decanos, lo que indica que la intención del legislador fue la de que la no reelegibilidad pautada en el artículo 35 de la Ley de Universidades no los abarcara a ellos, conclusión a la cual arriba este órgano jurisdiccional tal como lo afirma el accionante en su libelo de demanda y sostiene indubitablemente el Fiscal

General de la República en su dictamen; razón por la cual el acto de efectos generales cuestionado, el artículo 87 del Reglamento de Elecciones de Universidades está viciado por extralimitación de funciones por cuanto altera el espíritu, propósito y razón de la Ley de Universidades al disponer una no reelección —la de los Decanos— no establecida en dicha Ley y por ello es procedente la impugnación de que ha sido objeto y así se declara.

Voto salvado del Magistrado Nelson Eduardo Rodríguez García

Sostiene el solicitante que existe "...un tipo de normativa reglamentaria que, como el Reglamento de Elecciones Universitarias de la Universidad Central de Venezuela, ha de subordinarse no sólo a la Ley sino también al Reglamento Ejecutivo que ha desarrollado..." (folio 1 vuelta). (Subrayado de la Corte). No está conforme el Magistrado disidente con tal criterio, el cual al no ser contradicho por el Tribunal ha sido acogido por él.

Esa afirmación es simplista y contraria a nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, es indiscutible que en nuestro ordenamiento jurídico el poder reglamentario tiene su origen en la Constitución o en las leyes (Constitución, artículos 177 y 190, ord. 10º). La Ley de Universidades vigente en su artículo 185 señala, por su parte:

"Artículo 185.—El Ejecutivo Nacional reglamentará la presente Ley y dictará las disposiciones transitorias que sean necesarias para su aplicación, *sin perjuicio de las atribuciones que se confieren al Consejo Nacional de Universidades y a las Universidades Nacionales para dictar reglamentos de índole interna*" (Subrayado nuestro).

El precepto transcrito establece que hay materias cuya reglamentación corresponde a las Universidades Nacionales, es decir, que hay algunas materias en las cuales la competencia reglamentaria está atribuida a las Universidades Nacionales, materias sólo regulables por reglamentos llamados de autonomía.

Tal situación se ha originado por tratarse las Universidades Nacionales de instituciones autónomas, *que gozan de autonomía* (etimológicamente deriva de "autos" y "nomos": norma dictada por sí mismo), una figura jurídico-organizativa que capacita a estas instituciones para crear preceptos de Derecho objetivo, *que se integran al ordenamiento jurídico del Estado* (M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Giuffré, 1970, p. 204 y ss.; G. Zanobini, *Corso de Diritto Amministrativo*, 1945, V.I., p. 72 y ss.; E. Fortshoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1958, p. 611 y ss.; E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, T. 1, p. 131 y ss.; A. Moles Caubet, "La Potestad Reglamentaria y sus Modalidades", en *Estudios sobre la Constitución*, Libro homenaje a Rafael Caldera, U.C.V., Caracas 1979, T. IV, pp. 2.098 y 2.099). La Regla atributiva de competencia de las Universidades Nacionales —que delimita a su vez su ámbito de normación— está dada por el artículo 9º de la Ley de Universidades y los otros preceptos de dicha Ley que otorgan tales facultades de autonormación.

Por tanto, existen en relación a las Universidades Nacionales poderes reglamentarios tanto del Poder Ejecutivo como de las propias Universidades autónomas. Pero, así como existen materias propias de cada uno de esos poderes, las potestades reglamentarias de cada uno son irreducibles. Existe así, un espacio reservado de materias que la Ley ha entregado al ente autónomo, el cual, por ello, no puede resultar afectado por los Reglamentos ejecutivos. En tales materias los Reglamentos autónomos o de autonomía están directamente ordenados a la Ley, y no jerárquicamente a los Reglamentos ejecutivos. *Por tal razón, el Reglamento ejecutivo que de cualquier manera afectase o invadiese la competencia normativa autónoma de las Universidades incurriría en una desviación de poder, al alterar la finalidad de la Ley, cual es en el caso*

de la Ley de Universidades: dotar de autonomía a las Universidades Nacionales (artículo 9º, ordinales 1, 2, 3 y 4 de la Ley de Universidades vigente).

De la lectura de la sentencia de la cual se discrepa se evidencia su análisis contrario a la doctrina (al menos a la doctrina usual y actualizada) en materia del poder reglamentario, contraria a nuestro ordenamiento jurídico-administrativo y contradictoria en sí mismo, lo cual confirma a juicio del Magistrado disconforme un ataque innecesario e injusto a la autonomía universitaria.

2. El Procedimiento Administrativo

A. Actas fiscales: Requisitos

CSJ - SPA (65)

26-3-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El acta fiscal es un acto preparatorio, previo a la liquidación fiscal.

Al ejercicio reparado enero-diciembre de 1958, se le aplica la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1955. Al ejercicio reparado enero-diciembre 1960 se le aplica la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1958. A ambos el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1956.

Nada dicen estas dos leyes sobre la firma de las Actas Fiscales por los contribuyentes, ni cómo ni quién debe hacerlo, ni cuándo debe entenderse que ella es perfecta, ni por supuesto mucho menos cuáles son las consecuencias de la falta de dicha firma en estos documentos fiscales.

El Reglamento de 1956 citado, vigente aún para el momento en que se levantaron ambas Actas (marzo de 1964 y abril de 1966), dispone al respecto simplemente lo siguiente:

“Las actuaciones que practiquen los funcionarios fiscales a los fines previstos en los artículos 68 y 69 de la Ley, deberán hacerse constar en Actas selladas con el sello de la Administración del Impuesto sobre la Renta y firmado por el funcionario y el *contribuyente o su representante*. Si éstos se negaren a firmar, serán citados a comparecer ante cualquier autoridad civil o judicial para ser notificados y recibir copia del Acta”.

En ninguna otra parte de este Reglamento se precisa qué se debe entender por “*representante de la contribuyente*” a estos fines tributarios específicos, que no son otros que los de enterar a la contribuyente de la actuación que ha practicado la Fiscalización del Impuesto sobre la Renta en la contabilidad y domicilio de la empresa; de enterarla de los reparos fiscales que le formula la Administración en un determinado ejercicio fiscal; de informarla de las razones de hecho y de derecho en que se fundan dichos reparos; y de permitirle en consecuencia que se prepare para la defensa de sus intereses, en el caso que en definitiva se le formule una planilla de liquidación complementaria, con fundamentos en los reparos señalados. En pocas palabras, que el Acta Fiscal tiene el carácter de *simple prueba de que se ha efectuado una fiscalización en la contabilidad y domicilio de la empresa*, sin perjuicio directo alguno contra la contribuyente, ya que sólo tiene el carácter de un acto administrativo previo, preparatorio, es indispensable para cualquier *liquidación fiscal* que en definitiva pueda hacer la Administración. A través de ella se informa anticipadamente a la contribuyente de un posible reparo que pueda formularse, exagerando, si se quiere, la protección de su derecho de defensa; el cual, desde luego, siempre tendría después de recibir la planilla de liquidación.

CSJ - SPA (65)

26-3-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Las actas fiscales deben ser firmadas por los contribuyentes, cuando la planilla de liquidación le cause un gravamen irreparable.

Sin embargo, en cuanto a las *firmas de los contribuyentes en las Actas Fiscales*, esta Corte observa que en cambio no existe jurisprudencia de esta Sala en los cinco lustros que tiene de vida el Impuesto sobre la Renta en Venezuela. En la revisión que se ha hecho de toda la que existe sobre las Actas Fiscales, se ha podido comprobar que es abundante la que se refiere a la presunción *juris tantum* de la veracidad y legitimidad de los hechos que contiene, a la necesidad de su motivación, a la preclusividad de los reparos en ella contenidos, a su imprescindibilidad para la formulación de liquidaciones complementarias, a su idoneidad para interrumpir la prescripción extintiva de los créditos fiscales y a la necesidad de su firma por el funcionario fiscal actuante. Pero, en cambio, sólo se registran dos decisiones de los tribunales de instancia en cuanto al *requerimiento de la firma del contribuyente o de su representante en las Actas Fiscales*. Una, es el presente caso, del Tribunal 2º de Impuesto sobre la Renta de 23 de noviembre de 1975 que exige “la firma personal del contribuyente o de un apoderado suyo legalmente constituido”; y la otra, es del Tribunal 1º de Impuesto sobre la Renta de 23 de febrero de 1977 que declaró nula el Acta Fiscal por haber sido firmada por un apoderado judicial de ausente, que no fue oportunamente juramentado. En este último caso dice la sentencia de la instancia que “el acta fiscal en cuestión no fue válidamente suscrita por la contribuyente ni por representante legal debidamente constituido”.

Todo este análisis doctrinal y jurisprudencial conducen a esta Sala a no exigir por igual, en ambos casos, la notificación personal o estrictamente legal de la contribuyente. Creemos que sí es absolutamente necesaria cuando se trata de la planilla de liquidación que le causa un gravamen irreparable; pero no tratándose de las Actas Fiscales, donde no hay perjuicio directo alguno para el contribuyente. En este último caso, cuando la actuación fiscal tiene lugar en el propio domicilio de la recurrente, basta la firma de un empleado de ella, de carácter administrativo o contable, o de un cierto nivel, que con razón hagan presumir que sea lo suficientemente responsable como para que simplemente entregue a su patrono la copia del Acta Fiscal que ha recibido de los Fiscales del Impuesto sobre la Renta, como ocurrió en el caso de autos (folio 31, 1ª pieza y folio 27, 2ª pieza); máxime tratándose, como se trata, de un Vicepresidente del Instituto, aun cuando no sea ni accionista, ni Director del mismo, pero designado por la Junta Directiva, y con participación en las utilidades de la empresa.

Así es como, a juicio de esta Sala, debe interpretarse el término “representante de la contribuyente” contenido en los artículos 146 y 201 de los Reglamentos de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1956 y 1968, respectivamente.

B. *Derecho a ser oído*

CPCA

9-4-81

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

Las medidas disciplinarias impuestas a los alumnos por los Rectores, Vicerrectores, Secretario, Decano, Director y profesores, son acciones unilaterales y no se vician de ilegalidad por el hecho de no brindar la oportunidad de ser oído.

“Artículo 46. Son atribuciones del Consejo de Apelaciones:

1º) Conocer y decidir, en última instancia administrativa, los recursos interpuestos contra las decisiones de los Consejos de Facultad en materia de sanciones a los Profesores. En estos casos será de la exclusiva competencia del respectivo Consejo de Facultad la instrucción del correspondiente expediente y la decisión en primera instancia;

2º) Conocer y decidir en última instancia administrativa sobre las medidas disciplinarias impuestas a los alumnos por el Rector, los Vicerrectores, el Secretario, los Decanos, los Directores o los Profesores, dentro de sus respectivas áreas de competencia”.

Del análisis de las anteriores disposiciones se infiere perfectamente las diferencias que existen entre las normas contenidas en los números antes citados.

Cuando se trata de profesores se decide contra los recursos interpuestos por ellos contra las decisiones de los Consejos de Facultad en materia de sanciones, en consecuencia, de la lectura de las mismas se infiere que se trata de una segunda y última instancia administrativa.

En el numeral 2) en cambio directamente conoce de medidas disciplinarias impuestas a los alumnos por el Rector, los Vicerrectores, el Secretario, los Decanos, los Directores y los Profesores dentro de sus respectivas áreas de competencia; claramente se infiere que se trata de poder de policía administrativa en el sentido a que se refiere Bielsa en su obra *Estudios de Derecho Público*, —I— “Derecho Administrativo”, página 327, cuando se refiere a la multa administrativa, como una decisión unilateral, que emana del poder del policía tomado en su acepción más general. Por consiguiente, del análisis de las normas anteriormente citadas se desprende perfectamente que la actividad de los organismos administrativos universitarios a nivel de profesores y del director de la Escuela de Derecho no está viciada de ilegalidad por no brindar la oportunidad de ser oído y de exponer las razones respecto a las faltas que ellas sancionan y en base a la cual fue sancionado disciplinariamente el demandante.

Dichas autoridades obraron con la facultad de poder de policía que antes nos hemos referido, por lo cual no puede considerarse a tal nivel una instancia administrativa propiamente dicha, pues su acción era unilateral en el sentido de imponer la medida disciplinaria respectiva.

Por las razones antes expuestas esta Corte decide que la Dirección de la Escuela de Derecho en su decisión impugnada obró legalmente y atendida a las normas aplicables al caso, y así se declara.

Voto salvado del Magistrado Antonio J. Angrisano

En segundo término, expreso mi inconformidad con lo resuelto por la honorable mayoría, en la decisión en referencia, en la última parte de ésta al pronunciarse sobre el alegato del actor impugnante de que “el acto que cuestiona infringe el derecho a la defensa”. Fundamento tal inconformidad en la siguiente argumentación:

El artículo 46 de la Ley de Universidades, preceptúa:

“Son atribuciones del Consejo de Apelaciones:

1. Conocer y decidir, en última instancia administrativa, los recursos interpuestos contra las decisiones de los Consejos de Facultad en materia de sanciones a los Profesores. *En estos casos será de la exclusiva competencia del respectivo Consejo de Facultad la instrucción del correspondiente expediente y la decisión en primera instancia;*

2. Conocer y decidir en última instancia administrativa sobre las medidas disciplinarias impuestas a los alumnos por el Rector, los Vicerrectores, el Se-

cretario, los Decanos, los Directores o los Profesores, dentro de sus respectivas áreas de competencia:"

.....
 (Subrayado del Magistrado Disidente).

De la parte que se ha subrayado de la disposición transcrita pareciera que la intención del legislador fue la de establecer una regulación diferente entre el régimen sancionatorio aplicable a los profesores y entre el de los alumnos pues en el ordinal 1º del artículo 46 en cuestión —en la indicada parte subrayada— se establece de manera expresa que en los casos en que el Consejo de Apelaciones conozca y decida, en última instancia administrativa, los recursos interpuestos contra las decisiones de los Consejos de Facultad *en materia de sanciones a los profesores* "será de la exclusiva competencia del respectivo Consejo de Facultad la instrucción del correspondiente expediente y la decisión en primera instancia"; mientras que en el ordinal 2º del susomenteado artículo 46 al atribuir también competencia al Consejo de Apelaciones para conocer y decidir igualmente en última instancia administrativa *sobre las medidas disciplinarias impuestas a los alumnos*, el legislador no hizo la referencia expresa que hizo en el ordinal anterior —el 1º— de que en primera instancia se instruyera el correspondiente. De tal diferencia de tratamiento, uno para los profesores y otro para los alumnos, da la impresión de que la intención legislativa fue la de que en el caso de las sanciones que fueren impuestas a los profesores hubiese un procedimiento —con el tácito respeto al derecho a la defensa y a todos los demás derechos y garantías constitucionales— tanto en primera como en segunda instancia administrativa mientras que en el caso de las sanciones que fuesen impuestas a los alumnos no hubiese procedimiento en la primera instancia administrativa sino que la autoridad correspondiente —en su respectiva área de competencia— puede imponer la sanción disciplinaria sin instruir expediente alguno y que solamente en la segunda instancia administrativa es cuando habrá un procedimiento previo a la decisión en el cual la parte afectada ejercería su derecho a la defensa.

Tal apariencia de la intención legislativa al analizarse el contenido del artículo 46 *ejusdem* tiene que ser interpretada cabal y forzosamente en otro sentido, pues como las leyes además de estar en perfecta armonía entre sí tienen que someterse a las normas constitucionales y como las leyes no se contradicen, pues si ello sucediera el juez tendría que desaplicar la norma legal en atención al principio constitucional que lesione, conforme se lo impone el principio general de derecho de salvaguarda de la supremacía constitucional contenido en el artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, se arriba por tanto a la conclusión, dentro de la hermenéutica que más atiende a la mejor armonía entre las disposiciones legales según la jerarquía de éstas, de que al establecer —de manera expresa, en el ordinal 1º del artículo 46— la Ley de Universidades, la instrucción del expediente en primera instancia administrativa y no hacerlo en el ordinal 2º de dicha norma el legislador no quiso con ello eliminar el procedimiento en primera instancia vulnerando el derecho constitucional a la defensa sino que por el contrario da por entendido que al conferir —en el susodicho ordinal 2º— atribuciones para conocer y decidir en última instancia administrativa sobre las medidas disciplinarias que fuesen impuestas a los alumnos, tales sanciones fueron precedidas de su correspondiente procedimiento en el cual se ejerció el inviolable derecho a la defensa.

En el caso de autos, se ha producido una lesión al derecho de defensa, consagrado en el artículo 68 de la Constitución al no permitírsele el derecho a ser oído y a la defensa de los cargos que le fueron imputados, pues "toda persona tiene derecho a ser oída por muy sumario que sea el juicio, o por muy sumaria que sea la tramitación a que se le someta" (CFC-SPA 18-2-44. *Memorias de la Corte*. 1945, pp. 175-176). Por lo demás, la Corte Suprema de Justicia ha decidido que "las autoridades

administrativas no deben tomar decisiones que perjudiquen a ciertos interesados sin oírlos previamente y comprobar las circunstancias de hecho que autorizan la actuación administrativa" (CSJ-SPA. 7-8-68. *G. F.* Nº 61, pp. 92-95) y que "en los procedimientos sancionatorios es indispensable que se notifique al interesado a los efectos de que ejerza su derecho a la defensa". (CSJ-SPA. *G.O.* Nº 1718 Extraordinario. 20-1-75, p. 28); asimismo en reciente sentencia del 28 de abril de 1980 el Supremo Tribunal se pronunció en el sentido de que el trámite administrativo para imposición de sanciones "agota una primera instancia, la cual por eso mismo, debe iniciarse con la notificación del interesado y en ella dársele oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definido por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior categoría, en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e impostergable derecho de defensa. Los lapsos y oportunidades de actuar —dice la Corte— que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado, y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional".

Conforme a lo expuesto, el Magistrado que salva el presente voto considera que antes de tomarse la decisión de expulsar de la Universidad Central de Venezuela al afectado se debió citar a éste con el objeto de que se enterara de los hechos que se le imputaban y permitirle, por tanto, el derecho a ser oído y a la defensa; al no proceder así, el Director de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, en el acto cuestionado, cercenó al impugnante el derecho que le confiere el último aparte del artículo 68 de la Constitución de que "la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso" haciéndose pasible de nulidad en virtud del artículo 46 *ejusdem* que consagra el principio de que todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por la Constitución es nulo.

C. Prueba

CPCA

25-2-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

En el procedimiento administrativo la Administración está obligada a probar los presupuestos de hecho de sus actos cuando actúa de oficio.

La Administración califica el cargo de "Intenventor de Aduanas II" como de libre nombramiento y remoción aplicando el Decreto Nº 211 sin hacer expresa mención del supuesto correspondiente. A este respecto es de señalar acogiendo como se ha venido haciendo en numerosas sentencias (entre ellas las más recientes de fechas 23-7-80 y 13-8-80) la interpretación que ha dado la Corte Suprema de Justicia, que para calificar como de libre nombramiento y remoción un cargo específico no incluido expresamente en el ordinal 3º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, ni en el Decreto Nº 211 del 2-7-74, debe presumirse en principio, que el cargo es de carrera, quedando a cargo de quien alega lo contrario la obligación procesal de comprobar la procedencia de la excepción. Es decir, que quien aplique extensivamente esos textos a otros cargos distintos, con denominaciones diferentes de los que mencionan, debe necesariamente en cada caso específico, señalar la índole de las funciones

inherentes al cargo de que se trata para establecer si el mismo puede o debe ser calificado como de alto nivel o de confianza.

En su fallo del 23 de julio de 1980 este órgano jurisdiccional decidió lo siguiente:

“La Corte comparte en este caso los criterios del *a quo*. En efecto, es un deber procesal de la Administración comprobar la procedencia de la exclusión de la carrera de un cargo determinado cuando no ha sido calificado expresamente como de libre nombramiento y remoción en el Decreto 211, o en otro decreto, presumiéndose en principio que tal cargo es de carrera, salvo que la Administración probase lo contrario, todo ello de acuerdo a lo señalado por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en decisión de fecha 11 de diciembre de 1979”.

Igualmente, en su fallo del 13 de agosto de 1980, esta Corte decidió lo siguiente:

“Al no aportar —la Administración— los elementos de hecho y la comprobación de los mismos, a lo cual la Administración estaba obligada procesal y oportunamente, bajo pena de ser rechazada su pretensión, elementos éstos que permitan al juzgador hacer el análisis correspondiente para determinar si las funciones atribuidas al cargo que desempeñaba la reclamante eran similares a los supuestos del citado ordinal 8, y no habiéndolo hecho, mal podía el sentenciador suplirlos de oficio, como ha ocurrido en desmedro de la igualdad y defensa procesal, por lo que se impone la procedencia de la apelación interpuesta con la consiguiente revocatoria de la sentencia de primera instancia y así se declara”.

Sin embargo, no obstante lo anterior, esta Corte observa que en el caso de autos el cargo de “Interventor de Aduanas II” —del cual fue separado el actor querellante— aparece en el ordinal 9 de la letra A en forma expresa y precisa como de alto nivel; por tal razón no se le presenta al Juzgador problemáticas de interpretación, más aún, cuando en este caso, no se aduce que las funciones desempeñadas en el ejercicio del cargo, hayan sido diferentes a las asignadas a dicha denominación de clase, en cuya hipótesis, sí tenía la necesidad el Juez de hacer el debido pronunciamiento luego de apreciar las probanzas presentadas al respecto.

D. *Notificación de los actos administrativos*

CSJ - SPA (65)

26-3-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La exigencia de la notificación personal o estrictamente legal de la contribuyente es absolutamente necesaria cuando se trata de la planilla de liquidación que le causa un gravamen irreparable.

Como se sabe dicha planilla, de todos modos, debe notificársele personalmente al contribuyente, con diez (10) días de anticipación a la interposición del recurso contencioso fiscal; no por mandato del Reglamento, sino de las propias leyes de Impuesto sobre la Renta de 1955 y 1958, en sendos artículos 78. Y en estos casos, que sí envuelven gravamen irreparable para la contribuyente, pues implican un lapso de caducidad de la acción, en perjuicio total y definitivo de ella, la jurisprudencia sí ha venido exigiendo cada vez más, que “*la notificación de tal planilla se haga personalmente al contribuyente o en persona capaz de obligarla legalmente*”.

En principio la jurisprudencia admitió como válida la notificación hecha en el domicilio de la contribuyente a una empleada de ésta, aunque no fuera su representante legal (sentencia del Tribunal de Apelaciones Números 2 de 24-2-56 y 278 de 10-1-64) o hecha a la esposa de aquél (sentencia del Tribunal 2º de Impuesto sobre la Renta de 9-10-68). Pero desde 1971, la jurisprudencia de instancia ha exigido la notificación personal o en apoderado legal, declarando sin lugar notificaciones a conserjes (sentencia del Tribunal 1º de Impuesto sobre la Renta de 14-9-72) a hijos (sentencia del Tribunal 1º de Impuesto sobre la Renta de 26-10-72), a cuñada (sentencia del Tribunal 2º de Impuesto sobre la Renta de 21-10-68) o, a un empleado, cuyas funciones no es recibir correspondencia (sentencia del Tribunal 1º de Impuesto sobre la Renta de 10-1-75), y aun a la esposa del contribuyente (sentencia del Tribunal de Impuesto sobre la Renta de 15-12-76).

De todas maneras, en la mayoría de estos casos *de falta de notificación de la planilla de liquidación fiscal al contribuyente*, la jurisprudencia se ha cuidado en declarar que la notificación es simplemente *defectuosa*, pero no *inexistente*, y en consecuencia recobra su validez si la contribuyente decide expresamente acogerse a ella, en cualquier etapa del procedimiento fiscal, o tácitamente se acoge a ella interponiendo oportunamente sus defensas de fondo a los reparos que le han sido formulados, o simplemente confesando que la notificación la recibió con posterioridad a las fechas pretendidas por la Administración.

3. Acto administrativo: Motivación

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La motivación es un elemento esencial del acto administrativo cuando dicho acto tiene por objeto la aplicación de sanciones a los administrados o la restricción o limitación de sus derechos.

"... no valorando adecuadamente las pruebas como lo señala expresamente el accionante lo cual produce la inmotivación del acto en virtud de que los actos administrativos deben tener una razón de ser, causa o motivación que les sirva en última instancia de justificación intrínseca; generalmente esa justificación está constituida por los supuestos de hecho y de derecho, que son, entre otros elementos, esenciales para la validez del acto. En este sentido puede afirmarse que la falta de motivación es una de las causas de nulidad de los actos administrativos, y ello es admitido y proclamado como principio general de derecho.

La motivación es un elemento esencial de los actos administrativos, no sólo cuando las leyes la exijan expresamente, sino también y principalmente, cuando ellos tienen por objeto la aplicación de sanciones a los administrados o la restricción o limitación de sus derechos; pues es el único modo como los administrados pueden conocer, ya sean los hechos que se les impute como posibles de sanción, ya sean las causas justificantes de la restricción o limitación de sus derechos; y como el órgano jurisdiccional puede establecer la corrección jurídica y la legalidad de tales medidas, con mayor razón se hace entonces indispensable motivación en aquellos actos que, como el que es materia del presente recurso, tienen por finalidad la restricción o limitación de un derecho, como es su extinción.

El motivo o la causa del acto administrativo es el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando existe previa y realmente una situación legal y de hecho, y cuando esa situación es la que el legislador ha

previsto con miras a la actuación administrativa. De ahí que, vinculado o discrecional el poder de la Administración Pública, cuando están de por medio el interés colectivo y los derechos subjetivos de los administrados, todo acto administrativo ha de ser motivado, o mejor dicho, fundamentado con los razonamientos en que se apoya.

Respecto a la exigencia de motivación como uno de los requisitos de forma del acto administrativo, la jurisprudencia patria ha tenido una evolución evidente. En efecto, la antigua Corte Federal y de Casación, en sentencia de 29 de marzo de 1938, sostuvo que la ausencia de motivación del acto administrativo no lo hacía objetable en derecho. Posteriormente el Alto Tribunal de la República, en decisión de 9 de agosto de 1957, rectificó el criterio anterior al establecer: "La forma del acto en lo tocante a la motivación del mismo ha llegado a considerarse sustancial, en razón de que la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación jamás podrían los administrados saber por qué se les priva de su derecho o se les sanciona".

En sentencia de 19 de febrero de 1962, la Corte Suprema de Justicia, al insistir sobre la necesidad de motivación de los actos administrativos, reconoció, sin embargo que, ante la ausencia de legislación procedimental administrativa, no puede pretenderse que dichos actos contengan todos los requisitos y formalidades que para las sentencias establece la legislación procesal civil, ya que no es posible equiparar, en su aspecto formal, la decisión gubernamental con la sentencia como acto típico que es la conclusión normal del proceso civil.

Acorde con este criterio, el Supremo Tribunal de la República ha sostenido en otras decisiones (3 de julio de 1961), que el hecho de que la autoridad administrativa decisora utilizara argumentos similares a los expuestos por el funcionario a quien correspondió dictar la decisión apelada, no puede considerarse como una irregularidad, ya que nada impide que un órgano decisor de segundo grado haga suyos, por considerarlas procedentes y ajustadas a derecho, las consideraciones de una decisión apelada.

Sin embargo, a pesar de la libertad relativa de formas que la Corte ha reconocido a los órganos administrativos decisores, ha sido categórica en exigir la motivación de sus decisiones, por estimar que la ausencia de fundamentos abre amplio campo a la arbitrariedad del funcionario decisor. Y, por otra parte, la motivación de la decisión administrativa es no sólo necesaria como justificativo de la acción administrativa, sino como medio de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia con los textos legales en que se funda la decisión. Así lo precisó la Corte en la citada sentencia de 9 de agosto de 1957.

Establecida, pues, la necesidad de motivación de los actos administrativos, resta analizar cómo ha de ser su forma y alcance. En efecto, ya se ha dicho que toda decisión consiste en un juicio lógico mediante el cual se compara el supuesto hecho de una norma legal, con un hecho de la vida real, para decidir si procede o no la consecuencia jurídica prevista. Por consiguiente, en toda decisión administrativa ha de constar: a) una disposición de derecho administrativo; b) una situación de hecho concreta, a compararse con el supuesto de hecho de la norma administrativa; c) una decisión o dispositivo que establezca si existe o no coincidencia entre los anteriores factores, para aplicar o no la consecuencia jurídica prevista en la norma.

Por lo tanto, no basta que se mencione en la decisión administrativa el supuesto de hecho de la norma, y de una vez se aplique su consecuencia, sin que conste la coincidencia de aquélla con la situación tácita concreta. El juicio del órgano decisor debe constar en la decisión a fin de que el afectado pueda impugnarla si el razonamiento que declaró la coincidencia era errado; y a objeto de que el órgano superior que conozca del recurso que se interpusiere, pueda revisar el razonamiento comparativo y aceptarlo, modificarlo o rechazarlo.

Las anteriores consideraciones llevan a la conclusión de que la motivación consiste en la ordenada exposición de las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a las decisiones administrativas y su conocimiento es indispensable para que los órganos jurisdiccionales puedan juzgar sobre la legalidad de dichos actos.

CSJ - SPA (44)

10-3-81

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La ausencia de motivación de los actos administrativos, procesalmente es más grave que las fallas de la fundamentación de los recursos de anulación.

Para decidir, la Corte comienza por observar que la *litis* se traba en el presente caso por razones puramente formales: de una parte, la contribuyente alega en contra de los reparos, falta de motivación; y de la otra, la Fiscalización solicita que se declare la inadmisibilidad del recurso, porque en el escrito en que éste se formula, no se explican las razones de hecho ni de derecho que le sirven de fundamento.

Esta Corte, lo mismo que el Tribunal de la Instancia, han verificado que, en realidad, en estos dos defectos de forma han incurrido los litigantes en el presente caso. En efecto, en el escrito del recurso que corre al folio 3 de este expediente, el contribuyente se limita a solicitar, la acumulación de este proceso a otro que no precisa bien, sin expresar "las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta aquél", ignorando paladinamente la exigencia de admisibilidad contenida expresamente en el artículo 128 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966. Por su parte, la Fiscalización formula su reparo sin Acta Fiscal, ni Ajuste de Rentas, ni Resolución Administrativa; y, sin siquiera expresar en el formato mismo de las Planillas de Liquidación, que corre a los folios 10 a 19 de este expediente, la forma como calculó el impuesto, su diferencia con el calculado por la contribuyente y las razones o motivos que tuvo la Fiscalización para estas dos liquidaciones complementarias.

Es inconcebible, pero es absolutamente cierto: estamos en presencia de un juicio en que el Fisco pretende cobrar dos sumas de dinero sin decir por qué; y en que el contribuyente pretende no pagarlas, pero sin decir tampoco por qué. En lo único en que sí están los dos de acuerdo es en litigar. Esto es una prueba evidente de cómo hemos pasado de una situación contencioso-administrativa en que no se recurría contra los actos de la Administración Pública por apatía o por temores a represalias de gobiernos dictatoriales, a otra, en plena vida democrática del país, en la cual se abusa del recurso contencioso-fiscal en materia de impuesto sobre la renta para postergar la contribución; y de cómo recurriendo contra dos planillas de Bs. 6.000,00 cada una, se litiga 9 años, y se ocupa la atención de un tribunal colegiado de instancia, de 3 miembros, y de una Sala Político-Administrativa integrada por 5 Magistrados. Es urgente que los Poderes Ejecutivo y Legislativo modifiquen estos procedimientos contencioso-fiscales y sobre todo la apelación y su cuantía, para evitar que se abuse de ella. No se puede esperar para ello una reforma integral de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que tiene tantas implicaciones económicas y financieras para el país.

Cierto pues, que en este caso el recurso no ha debido admitirse por falta de las razones de hecho y de derecho en que el contribuyente debía fundamentarlo y allí mismo se habría terminado el juicio. Verdad también es que, mal admitido, ha podido el Tribunal *a quo* declarar su inadmisibilidad, por la misma razón, en la sentencia recurrida. Sin embargo, no lo hizo así seguramente porque más grave que el hecho de que la contribuyente no dijera las razones para no pagar, se juzgó por la instancia el hecho de que la Administración no dijera las suyas para cobrar. Al

efecto dice la recurrida: "Las liquidaciones controvertidas se hallan absolutamente inmotivadas y por ende viciadas de nulidad, y, en consecuencia, el recurso ejercido contra ellas tiene que prosperar, sin que pueda endilgársele *falta de fundamentos de hecho y de derecho*, puesto que ellos están dispensados ante la ausencia de *motivación del acto administrativo*, que no ofrece base para discusión sobre cuestiones de hecho o de derecho" (folio 72).

La Corte, en esta misma orientación, debe declarar la nulidad de los actos administrativos de liquidación contenidos en las dos planillas cuestionadas por absoluta falta de motivación. En efecto, nada puede dispensar este vicio formal en que ha incurrido la Administración en este caso. Nada hay más grave que esta ausencia de motivación en la actuación administrativa; y dispensarla porque el contribuyente no se defendió bien, sería abrirle la puerta a la arbitrariedad fiscal y esto no puede hacerlo nunca el máximo tribunal en lo contencioso-administrativo, sin poner en peligro el derecho de fenesa y la seguridad jurídica de todos los contribuyentes.

Este vicio del acto administrativo es tan grave que puede serle opuesto a la Administración en cualquier estado y grado de la causa, cuando resulte *icto oculi* de las propias actas del expediente, como en el presente caso. De modo que el hecho de que esta defensa por falta de motivación fuera opuesta, en el caso de autos, no al interponer el recurso, sino en informes, no hace extemporánea en forma alguna, la excepción opuesta por el recurrente, ni compromete el derecho de defensa del Fisco Nacional, como lo pretende la Procuraduría General de la República. En efecto, la motivación debe estar contenida en el propio acto administrativo o precederlo; nunca seguirlo. Si este no es el caso, no le es dable a la Administración probarla a posteriori en el juicio en que se impugna su ilegalidad, como parece pretenderlo la representación fiscal, al decir que "se impidió a los abogados fiscales rebatirlos y demostrar el porqué no era requisito de Ley esa motivación" (folio 92)

La Corte no concibe casos en que la motivación del acto administrativo no sea un requisito formal indispensable de su constitución, y por tanto un requisito legal.

IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Función instructora del juez*

CPCA

26-3-81

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

El juez contencioso-administrativo debe determinar la verdad real y no sólo la legal o formal, por lo que se le dota de potestad instructora.

En el expediente en estudio se evidencia que, en efecto, el presente proceso se paralizó por un largo período y este hecho real permitió a la recurrida establecer deducciones o consecuencias que, si bien no están ajustadas a derecho a juicio de esta Corte, no por ello debe considerársele incurso en el vicio de ultrapetita pues no puede negársele "al Juez Contencioso-Administrativo su función instructora" justificada por la necesidad de determinar la verdad real y no la legal o formal.

En el caso de autos, al limitar al Tribunal *a-quo* el pago de los sueldos dejados de percibir por el querellante, al lapso comprendido entre la fecha del acto impugnado y la última actuación procesal que correspondía realizar al querellante lo sanciona injustificadamente al considerarlo único responsable de la paralización del

proceso antes aludido; cuando en verdad, esa situación por una parte podría también imputarse a la Administración querellada cuyo representante efectuó revisión del expediente en tres de setiembre de 1976, previa habilitación del tiempo necesario por ser lapso vacacional, para cuyo momento ya se había producido la dicha paralización y de conformidad con el artículo 158 del Código de Procedimiento Civil podía la Administración solicitar la continuación de la causa en aras del innegable interés que debe tener en evitar el perjuicio que significaría el eventual incremento de pago de sueldos caídos y reclamados por el retardo del proceso; y por otra parte, el propio Tribunal tenía la obligación de inquirir el resultado de la comisión y su devolución, para el caso de haber sido cumplida, a fin de ser tomada en cuenta al momento de dictar el fallo definitivo.

2. *Organos*

A. *Corte Suprema de Justicia*

a. *Competencia para interpretar la ley*

CSJ - SPA (58)

24-3-81

Presidente Ponente: René De Sola

La competencia de la Corte para interpretar la Ley Orgánica del Poder Judicial, no puede conducir a dirimir una situación de colisión de leyes.

Visto el escrito presentado el día 10 de marzo corriente por varios jueces superiores de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda en el que solicitan que esta Sala se pronuncie acerca del alcance y aplicación del artículo 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a fin de resolver las dudas que a ellos les suscita el artículo 40 de la recién promulgada Ley de Carrera Judicial.

Se observa:

1. De conformidad con el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial invocado como fundamento de la solicitud, correspondía a la antigua Corte Federal resolver por medio de acuerdos las dudas que pudieran presentarse en casos concretos, en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación del referido instrumento legal. Habiendo desaparecido la Corte Federal, correspondería hoy a la Corte Suprema de Justicia el ejercicio de la referida atribución en el caso de que la solicitud presentada estuviera circunscrita a la hipótesis prevista en dicha norma.

2. Ahora bien, del análisis del escrito presentado se evidencia que no se trata simplemente de fijar el alcance de una norma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino de decidir cuál es la situación en que aquélla queda frente a la existencia de otra norma —el artículo 40 de la Ley de Carrera Judicial— que, en concepto de los postulantes, plantea dudas en cuanto a su aplicación. El problema planteado consistiría en determinar cuál de las dos normas sería aplicable en el caso de que existiera efectivamente colisión entre ellas, o, en caso contrario, armonizar las mismas para la adecuada aplicación de ambas.

3. Conforme a lo expuesto considera la Sala que para que se resuelva tal situación deben intentar los interesados la acción contemplada en el ordinal 6º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para cuyo conocimiento y decisión sólo es competente la Sala Plena.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara inadmisibles la presente solicitud.

b. *Competencia en materia de enriquecimiento ilícito***CSJ - SPA (24)****19-2-81**

Presidente Ponente: René De Sola

En los juicios contra decisiones dictadas por la Comisión Investigadora prevista en la Ley Contra Enriquecimiento Ilícito, es en el acto de informes cuando se puede y debe poner de manifiesto el mérito de los alegatos y los elementos probatorios, particularmente cuando el investigado es recurrente.

El acto de informes, que en todo juicio tiene un alto significado procesal, alcanza una especial relevancia en los juicios tramitados conforme al procedimiento establecido en la Vigésima Primera Disposición Transitoria de la Constitución Nacional, antes citada, particularmente cuando el investigado es recurrente, pues es esa la oportunidad en que puede y debe poner de manifiesto el mérito de los alegatos y los elementos probatorios mediante los cuales considera haber desvirtuado la sentencia recurrida.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y procediendo conforme a lo estatuido por el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, para mejor proveer, acuerda: Que el investigado precise los términos de su escrito de informes en el sentido de indicar con exactitud en qué sitio del expediente se encuentra cada uno de los elementos u otros elementos probatorios o actuaciones a que hace alusión, para fundamentar cada uno de los alegatos que formula en su favor en dicho escrito.

Para el cumplimiento de lo acordado en este auto se fija un término máximo de 60 días hábiles a partir de la presente fecha.

CSJ - SPA (24)**19-2-81**

Presidente Ponente: René De Sola

La decisión dictada por la Comisión Investigadora (en el caso de enriquecimiento ilícito) en Primera Instancia, tiene carácter de sentencia definitivamente firme en todo cuanto su dispositivo no sea desvirtuado por la parte recurrente en la tramitación del recurso.

En los juicios que, como el presente, son tramitados de acuerdo con el procedimiento establecido en la Vigésima Primera Disposición Transitoria de la Constitución Nacional, la decisión dictada por la Comisión Investigadora en Primera Instancia ha de tener carácter de sentencia definitivamente firme en todo cuanto su dispositivo no sea desvirtuado por la parte recurrente en la tramitación del recurso. Según este orden de ideas, cuando el investigado que ha sido declarado incurso en enriquecimiento ilícito recurre ante la Corte Suprema de Justicia, tiene a su cargo poner en evidencia la licitud total o parcial de su enriquecimiento.

B. *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo: Competencia***CPCA****18-2-81**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declara su competencia para conocer, en vía contencioso-administrativa, de los recursos contra las decisiones del Tribunal de Apelacio-

nes de Inquilinato, a las que considera como actos administrativos.

No obstante que a partir del fallo dictado en 15 de noviembre de 1977 esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo asumió competencia para conocer en segunda —y última— instancia de las apelaciones que se interpusieran contra las decisiones dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en la presente oportunidad, esta Corte considera que, primeramente, debe reexaminar su propia competencia para conocer de recursos como el interpuesto en orden no sólo a las funciones que le atribuye el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sino también en atención a la experiencia jurisprudencial producida durante estos últimos tres años; por ello, como punto previo fundamental se hacen las siguientes consideraciones:

— I —

La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es de eminente orden público, establecida —exclusivamente— por la materia, vale decir, por la naturaleza de los litigios originados en actuaciones de la Administración Pública, o sea, el conocimiento de los litigios en que la Administración es parte, en sus actos administrativos o en su actividad administrativa. Se excluye entonces de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa a las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano y a la Administración Pública venezolana, por ejemplo, los litigios entre particulares o entre particulares y un Estado extranjero. Es pues necesario, que en el conflicto, en la contención, esté presente una actividad administrativa del Estado venezolano; de otra manera: que de una parte esté un acto o una actividad del Estado venezolano y de la otra esté uno o más particulares administrados u otros entes e instituciones públicas; ahora bien, la naturaleza jurídica de la mayoría de las causas de las cuales conoce el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato —fundamentalmente las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento— expresa, sin lugar a dudas, un conflicto, una contención, entre particulares, de un lado el arrendador y del otro el arrendatario; el objeto del litigio es por ejemplo, la reclamación de un reintegro por pago indebido de alquileres, es un inquilino que reclama a un arrendador, por lo que materialmente el conflicto por el mayor o menor pago de arrendamiento entre el inquilino y el arrendador es un conflicto entre particulares; el hecho de que la Administración intervenga para regular el canon de arrendamiento, tal intervención es muy restringida y se fundamenta sólo por razones de interés social pues esa actuación se limita a la determinación de un elemento del contrato de arrendamiento como lo es el precio; pero el conflicto que surge es indudablemente, entre particulares. Esa limitada intervención estatal se observa en otros casos, como por ejemplo, en el contrato de préstamo de dinero en el cual una parte, el prestamista da a otra, el prestatario, una cantidad de dinero por el pago de un interés anual o mensual, pues bien, aquí también el Estado interviene limitando el monto de esos intereses, al decir (mediante el Decreto contra la Usura) que tales intereses no pueden exceder del uno por ciento (1%) mensual o sea, del doce por ciento (12%) anual; no por esa intervención del Estado, que al igual que en la de Inquilinato se traduce en una limitación de la voluntad de las partes se puede decir que el conflicto que surja en la ejecución de ese contrato de préstamo sea un conflicto contra el Estado y no entre particulares como realmente lo es. La referida intervención estatal en materia inquilinaria viene a ser pasible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa en virtud de que las decisiones que emanan de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato reúnen o contienen todos los elementos necesarios y característicos de los actos ad-

ministrativos pues constituyen una manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública, actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados.

El anterior argumento conduce a la determinación del criterio de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no es un Tribunal contencioso-administrativo y que, por ende, las decisiones que dicta cuando conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento no son de naturaleza contencioso-administrativa, argumento que se robustece por la circunstancia de que en ese procedimiento no está llamada a intervenir la Procuraduría General de la República; de un lado, a la Procuraduría General de la República corresponde "representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República" (Constitución, Art. 202, N° 1) y de otro, los funcionarios judiciales están obligados "a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza, que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República..." (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art. 38). Pues bien, el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, vigente desde febrero de 1972 (fecha para la cual ya estaba vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, desde el 1-1-66) que trae la transcrita disposición del artículo 38, no estableció la obligación a cargo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de notificar al Procurador General de la República, como sí lo hizo el Reglamento derogado del 15 de septiembre de 1966; y no lo hizo, llana y sencillamente, porque consideró que en ese recurso intentado ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no estaban en juego los intereses de la República y, por lo tanto, el Procurador General de la República no es un interesado que debe defender el acto atacado. Hay dos partes siempre en ese procedimiento, el inquilino de un lado y el propietario o arrendador de otro, son dos partes que defienden sus contrapuestos derechos por su lado; por lo tanto, no tiene objeto la notificación al Procurador General de la República que consagraba el Reglamento anterior y que eliminó el vigente, puesto que observó que en la práctica durante los casi doce años de vigencia del Reglamento derogado el Procurador General de la República realmente casi no compareció, o mejor dicho, nunca intervino ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

— II —

Al admitir la sentencia de esta Corte de fecha 15 de noviembre de 1977 la procedencia del recurso de apelación contra las decisiones del Juzgado de Apelaciones de Inquilinato para ante esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, necesariamente tuvo que aplicar el procedimiento de Segunda Instancia señalado en el Capítulo III del Título V —de los procedimientos— de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Art. 162 al 170). Este procedimiento está referido al conocimiento en alzada de los recursos contencioso-administrativos de plena jurisdicción en los que al igual que en los de anulación, se requiere previamente el agotamiento de la vía administrativa, pero con la diferencia de que en aquél no es mediante el ejercicio de algún recurso jerárquico como en éste, sino a través del cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo a las acciones que se intenten contra la República, establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En el procedimiento de inquilinato, esto no se cumple, sino que el agotamiento de la vía administrativa que se lleva a cabo, tiene las características propias del requerido para el recurso contencioso-administrativo de anulación y no para el de plena jurisdicción, los cuales son diferentes, pues en aquél es necesario que el acto administrativo cause estado, es decir, que el acto sea la última voluntad de la Administración Pública, su última palabra, por emanar del superior jerárquico de la Administración o de un inferior cuando ya el acto ha sido revisado por el superior

(en otras palabras, un acto ha causado estado, cuando no hay otra instancia administrativa que pueda revisarlo); en el procedimiento administrativo inquilinario sucede lo siguiente: de las decisiones de los organismos reguladores, se apela ante el superior jerárquico, que en este procedimiento está sustituido, por voluntad de la Ley (Art. 17 de la Ley de Regulación de Alquileres), en los Jueces de Distrito o de igual competencia en la localidad, y por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (creado por el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres por delegación expresa del primer aparte del citado artículo 17), en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda. De ellos se infiere, que el procedimiento de inquilinato consta de las dos fases o instancias de que está compuesto todo procedimiento administrativo salvo aquellos en que la Ley expresamente señala una sola o que el acto esté dictado directamente por el superior jerárquico; esas dos fases o instancias son la del inferior, la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y, la del superior jerárquico, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que se sustituye en lugar de la del Ministro, por voluntad de la Ley. Es aquí, cuando el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato decide la apelación intentada contra la decisión de la Dirección de Inquilinato, cuando el acto administrativo deviene firme, cuando ha causado estado, por lo que en consecuencia, es desde aquí que puede el administrado impugnar el acto administrativo de efectos particulares que fue dictado por la Dirección de Inquilinato y revistado (confirmado, revocado, *modificado*) por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y, por ende, solicitar la declaratoria de su nulidad, con lo cual se está en presencia de un recurso contencioso-administrativo de anulación, en cuyo fallo definitivo el Tribunal competente puede declarar si procede o no la nulidad del acto infringido y determinar los efectos de su decisión en el tiempo.

Este es el procedimiento correcto, y no —como venía sucediendo— el de conocer como Tribunal de Alzada, de Segunda Instancia, en la cual el Tribunal deberá confirmar, revocar o *reformular* el fallo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, no a declarar la nulidad del acto, lo cual conduce a la situación de que si en esta “segunda instancia contencioso-administrativa” a la que se llegaba en virtud de apelación, si la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo podía “reformular” el fallo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (la que en el criterio anterior de esta Corte constituía la primera instancia contencioso-administrativa) y como en esta Instancia, a su vez, dicho Tribunal puede reformar el acto de la Dirección de Inquilinato, se producía el absurdo de un lado, de que se estaba en presencia de una tercera instancia administrativa y del otro lado, de que la decisión de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo era también de carácter administrativo, pues en definitiva se estaba sustituyendo en la Administración al “reformular” la decisión de ésta. Todo ello ha llevado a esta Corte a la conclusión de que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, cuando conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, son *atípicas y sui generis*, pues *si bien son emanadas de un órgano del Poder Judicial, investido de facultades jurisdiccionales el acto que de él emana es eminentemente administrativo; acto que, como tal, no escapa del control jurisdiccional, pues de él puede recurrirse por ante la jurisdicción contencioso-administrativa por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares.*

— III —

Los actos administrativos deben emanar “de un órgano estatal actuando en función administrativa; esto significa que son actos administrativos, no sólo los que dictan los órganos de la Administración, en el doble aspecto orgánico y funcional, sino también los emanados de los órganos legislativos y judiciales cuando ejercen actividad administrativa. Por igual razón, a la inversa, no son actos administrativos los actos jurisdiccionales que a veces dictan los órganos de administración”. (Enrique

Sayagues Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, pág. 432); en igual sentido, el profesor y tratadista patrio Allan R. Brewer-Carías, en la conferencia que dictó en el Ciclo Sobre el "Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos", en la sede de la Procuraduría General de la República, el día 14 de marzo de 1977, se pronunció de la siguiente manera: "Esto me ha llevado a la conclusión de que, por tanto, el rechazo de un criterio único y mágico para definir el acto administrativo —esencialmente heterogéneo en su forma y contenido— conduce a propugnar la definición del acto administrativo a través de una mezcla de criterios: el orgánico, el material, el formal. En esta forma, acto administrativo es, entonces, el acto de carácter sub-legal (he aquí el criterio formal) emanado en primer lugar, de los órganos del Poder Ejecutivo (he aquí el criterio orgánico) en ejercicio de todas las funciones estatales-legislativas, de gobierno, administrativas y jurisdiccionales; en segundo lugar, de los órganos del Poder Legislativo en ejercicio de la función administrativa (he aquí el criterio material); y en tercer lugar, de los órganos del Poder Judicial en ejercicio de la función administrativa y legislativa (he aquí, también el criterio material) . . .".

De acuerdo con las autorizadas opiniones transcritas, un acto administrativo puede emanar tanto de la Administración, como de los órganos del Poder Legislativo, como del Judicial; pues bien, en este orden de ideas, *la decisión emanada del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, cuando conoce en apelación de las decisiones de la Dirección del Ministerio de Fomento, es un acto eminentemente administrativo* y, por ende, susceptible de impugnación por la vía contencioso-administrativa de anulación, es decir, por el procedimiento previsto en la Sección Tercera (De los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares), del Capítulo II (De los procedimientos en Primera y Única Instancia), del Título V (De los Procedimientos) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículos 121 al 137).

Hay varias argumentaciones que llevan a la conclusión de que el recurso que decide dicho Tribunal es administrativo y no contencioso-administrativo, he las aquí:

Primera. El recurso administrativo lo decide una autoridad administrativa, ya sea de la propia administración o de algún otro órgano del Estado (legislativo o judicial), *actuando en función administrativa*, en el presente caso, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, al conocer en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento ha venido, como se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley, "a sustituir el recurso que antiguamente se interponía ante el Ministro de Fomento" y, por tanto, en esa apelación el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se sustituye en el lugar del Ministro, por lo que puede modificar, revocar o *confirmar* el acto, es decir, actúa como Administración. Mientras que el recurso contencioso-administrativo lo decide una autoridad jurisdiccional especial, competente "para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa" (Constitución, artículo 206).

Segunda. La apelación que se intenta ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, es un recurso administrativo, puesto que puede ser interpuesto por cualquier motivo, pues basta expresar la inconformidad del administrado con el acto que impugna, pudiendo alegar que el acto es ilegal, que es inconveniente o inoportuno, o simplemente que no le satisface adecuadamente su pretensión administrativa; en otras palabras, el administrado puede alegar cualquier motivo útil, como sucede en los recursos administrativos, mientras que *en el recurso contencioso-administrativo, sólo pueden invocarse motivos de ilegalidad*, es decir, el motivo está limitado al alegato de contrariedad con el derecho.

Tercera. La apelación ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un recurso administrativo puesto que éste al igual que el superior jerárquico tiene todos los poderes para decidir e incluso conceder más de lo pedido; hay posibilidad, en consecuencia, de *ultra petita* en la decisión; y, además, conforme al número 2 del artículo 67 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, puede “ejecutar sus propias decisiones”, lo que es una facultad característica de la autoridad administrativa; en cambio, en el *recurso contencioso-administrativo*, la Ley exige que en el libelo de demanda se indique “con toda precisión el acto impugnado, las disposiciones constitucionales y legales cuya violación se denuncia y las razones de hecho y de derecho en que se funde la acción”. (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, artículos 113 y 122), debiendo el juez sentenciador ceñirse a lo pedido por el recurrente, es decir, declarar en su fallo definitivo “si procede o no la nulidad del acto o de los artículos impugnados *una vez examinados los motivos en que se fundamenta la demanda*”. (Artículo 119, *eiusdem*), igualmente podrá “*de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud* condenar al pago de sumas de dinero...” (Artículo 131, *eiusdem*); además en la jurisdicción contencioso-administrativa el Juez no tiene la atribución de *ejecutar* sus propias decisiones en segunda instancia.

Cuarta. Otro argumento que conduce a considerar que la apelación intentada contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un recurso administrativo y, por ende, la decisión de ese Tribunal es lógicamente administrativa, es el de que la decisión que recaiga puede ser dictada en perjuicio del propio recurrente, es decir, se admite la figura de la “*Reformatio in pejus*”, la cual es extraña no sólo al procedimiento contencioso-administrativo “sino a todo el procedimiento *judicial* venezolano” (Dr. Luis Loreto, *Studia Jurídica*, Nº 2, Facultad de Derecho, UCV, págs. 233 y 235).

Quinta. El Profesor Antonio Moles Caubet, Director que fue del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, en su monografía *Vicisitudes del Procedimiento Administrativo*, expresa: “El hecho de que la fase correspondiente al procedimiento de segundo grado figure —la mayoría de las veces apenas aludido— en cada una de las leyes administrativas, distanciadas entre sí y concebidas con tales diversos criterios procedimentales, hace que el número y las modalidades de los recursos previstos produzcan confusiones e inclusive extrañeza. En efecto, al recurso jerárquico, llamado en los viejos textos “reclamación”, se añade una serie de recursos atípicos, como los de reconsideración, de revisión, de gracia o súplica y hasta un inconcebible recurso de apelación ante la Corte Federal, inexactamente calificado de recurso jerárquico impropio”. Más inconcebible sería, en opinión de esta Corte, aceptar la procedencia de un recurso de apelación en la jurisdicción contencioso-administrativa (en la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo) contra una decisión de mero carácter administrativo (la del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato), lo que vulneraría también el principio de autotutela de la administración que tiene por objeto que a través de la misma administración ésta ejerza su poder de velar por la legalidad de su propia actuación, esto es, su potestad de revisión de sus actuaciones antes de que las mismas sean atacadas por la vía jurisdiccional; tal principio de la autotutela de la administración se traduce en el lenguaje de los tratadistas Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández, en que “la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *statu quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. Es ese principio de autotutela el que es capaz de explicar en unidad todo ese complejo sistema posicional”.

— IV —

Otro argumento a favor de la tesis de la no procedencia del recurso de apelación para ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de las decisiones dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato cuando éste conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento es el de que si se admite que el citado Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un Tribunal contencioso-administrativo y que la decisión que de él emana tiene el mismo carácter contencioso-administrativo, y no puramente administrativo, se estaría eliminando un recurso, el jerárquico contra la decisión del inferior (la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento), con lo cual se estaría colocando al administrado en una situación de indefensión al cercenársele el derecho que tiene a que una instancia administrativa de alzada por ante el superior jerárquico (en materia inquilinaria, el Ministro de Fomento) conozca de la decisión dictada por un organismo administrativo inferior (la citada Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento) la cual considera el administrado que le es adversa o estima que le lesiona un interés legítimo o un derecho subjetivo; en esa segunda instancia administrativa —de la cual se le privaría— la decisión del superior jerárquico (el Ministro) puede ser confirmatoria de la dictada por la autoridad administrativa de la cual emanó el acto impugnado, pero por el contrario, también puede ser modificatoria o revocatoria de ésta en beneficio del administrado; en tal situación de indefensión se vulneraría el principio fundamental consagrado en el único aparte del artículo 68 de la Constitución de que “la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”. Por tal razón, es decir, para evitar lesionar la Constitución y, como los jueces tienen la obligación de aplicar ésta preferentemente, aparece otro argumento admisible para afirmar que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato son de carácter administrativo y, en consecuencia, que el recurso jerárquico no queda omitido y, por ende, no se lesiona la garantía constitucional de la defensa puesto que en la segunda instancia administrativa —en materia inquilinaria— está legalmente llamado a decidir el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. La presencia del recurso jerárquico es de tal importancia en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación que de principio, así lo ha aceptado la jurisprudencia del Supremo Tribunal de la República y lo instituye expresamente la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; tal procedimiento contra actos ilegales de la Administración no puede ser llevado ante el órgano jurisdiccional competente sino después de haberse agotado la vía administrativa, es decir, que se haya ejercido el recurso jerárquico; ha sido en este punto tan celoso el legislador que, para evitar la posible paralización de la revisión del acto administrativo por parte del superior jerárquico y en consecuencia paralizar indefinidamente la posibilidad de acudir al control jurisdiccional, incluyó de manera expresa en el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que el acto recurrido en vía administrativa quedará firme y en consecuencia quedará abierta la vía del recurso contencioso-administrativo cuando “la administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa (90) días consecutivos a contar de la fecha de la interposición del mismo”.

De otro ángulo, es tal la importancia —dentro del contexto constitucional de protección al derecho de defensa— del recurso jerárquico, que así lo ha reconocido el Supremo Tribunal de la República, cuando en sentencia de fecha 6 de diciembre de 1957, expresó que: “es de principio que en el Estado de derecho la apelación es concedida a todo aquel que se sienta lesionado por una decisión administrativa; siendo taxativos los casos en que no procede el recurso”, de lo que se infiere que cuando una ley no consagra el recurso, ello no significa que el derecho está cercenado; sólo cuando la ley niega expresamente el derecho a recurrir ante el superior jerárquico es cuando puede afirmarse que el recurso no existe, supuesto éste que no se presenta en el caso del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en el cual no solamente no se

elimina de manera expresa el recurso jerárquico sino que la propia Exposición de Motivos de la Ley de Regulación de Alquileres sostiene que "ha venido a sustituir el recurso que antiguamente se interponía ante el Ministro de Fomento".

En conclusión, considerar que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato son de naturaleza contencioso administrativa y, por ende, susceptibles de apelación ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, equivale a quitarle a tales decisiones su naturaleza administrativa, por lo que se elimina, sin ley que lo excluya expresamente, el recurso jerárquico con lo cual se lesionaría la garantía constitucional de que "la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso".

— V —

Sobre las consideraciones anteriores esta Corte considera oportuno traer los argumentos expuestos por el citado autor y profesor universitario, Allan R. Brewer-Carías, quien en las páginas 280 a la 292 de su obra *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana*, ha expresado lo siguiente:

"Creemos que la solución más adecuada y acorde a nuestro ordenamiento jurídico vigente es la de considerar a los procedimientos desarrollados ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato como procedimientos administrativos, y los recursos, como recursos administrativos aunque impropios.

"La afirmación de que los procedimientos desarrollados ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato constituyen procedimientos jurisdiccionales conduce a afirmar que ante ese «órgano jurisdiccional», como ante cualquier otro, se desarrolla un verdadero proceso. Sin pretender hablar de temas particulares del Derecho Procesal, un lego puede constatar que para que haya proceso es necesario que haya un contradictorio, es decir, que haya dos partes con pretensiones opuestas y, por tanto, que haya un demandante y un demandado. Pero ante esta constatación cabe preguntarse: ¿Quiénes son las partes contrarias en el procedimiento del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato? ¿Quién es el demandante y quién es el demandado? ¿Son acaso, de una parte el apelante y de otra parte la Administración cuyo acto es apelado? ¿Son acaso, el inquilino y el propietario arrendador?

"Aparte de estas consideraciones, encontramos otras: «El juicio breve principiará por diligencia, donde se expresarán los nombres del demandante y el demandado, con la designación del objeto y fundamento de la demanda», dice el artículo 701 del Código de Procedimiento Civil. Ahora bien, ¿cuál demanda? ¿Qué es lo que se demanda ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato? ¿La nulidad del acto administrativo o el reintegro de una suma de dinero? ¿La rebaja de un alquiler o la subida del mismo? Pero, ¿se demanda realmente? La Ley y el Reglamento hablan pura y simplemente de apelación. ¿Puede afirmarse en Derecho que se apela de lo administrativo para ante un Tribunal Judicial? ¿Es esto correcto? No lo creemos. Sólo se apela de lo judicial a lo judicial y por defecto de terminología algunas veces, de lo administrativo a lo administrativo, pero nunca de lo administrativo a lo judicial. A menos que se cometa la locura de decir que el procedimiento que se desarrolla ante el organismo regulador también es judicial. Pero si no hay tal apelación ni tal demanda, ¿qué hay? Se contestará entonces, hay un recurso. Y de esta forma, ¿no volvemos al inicio? ¿Qué se recurre? ¿Contra qué o contra quién se recurre?

"Si se tratase de un procedimiento contencioso-administrativo de anulación, el juez competente sólo podría confirmar o anular el acto recurrido. No podría nunca resolver el fondo del asunto debatido; su labor es sólo de contralor de la

legalidad del acto administrativo. Pero es fácil constatar que en los procedimientos que analizamos no se solicitó ninguna declaratoria de nulidad por ilegalidad. Sólo se apela y, por tanto, el organismo *a quem* conoce íntegramente del asunto.

“Esto podría hacernos pensar entonces en la posibilidad de un procedimiento contencioso-administrativo de plena jurisdicción que, por caracteres, se asemeja al proceso ordinario y que tiene la esencial característica de que siempre la parte demandada es la Administración por medio de formal demanda. De los interrogantes señalados en el número anterior vemos claramente que no se demanda a la Administración y que, por tanto, nadie la defiende. No tratándose, entonces, de recursos contencioso-administrativos de anulación o de plena jurisdicción, esta posición es inaceptable. Y, lamentablemente para los que puedan pensar en esta posibilidad, nuestra Constitución, como veremos, sólo admite en esencia estos dos recursos contencioso-administrativos.

“El estudio de la función administrativa y de la actividad administrativa no puede ser llevado a cabo racionalmente con un criterio orgánico o formal, sino que debe basarse en la nota material y de contenido de los actos realizados en ejercicio de esa función, es decir, debe realizarse ateniéndose a la propia naturaleza de los actos en estudio. Por ello abordaremos desde este punto de vista los procedimientos, recursos y actos que emanan del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que participan de una misma y sola naturaleza: la administrativa.

“De esta sentencia, y de las otras citadas de la antigua Corte Federal y de Casación, se deduce claramente cuál es la cuestión que se ventila ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato: principalmente la fijación de alquileres máximos y, subsidiariamente, en dependencia de ésta, el procedimiento en caso de reintegro. Además, el Tribunal conoce del ejercicio del derecho de preferencia y de la imposición de multas administrativas. Todos estos procedimientos son netamente administrativos, ya que eran los que se ventilaban antes de la publicación de la Ley ante el Ministro de Fomento como superior jerárquico de la Dirección de Inquilinato, en virtud del recurso jerárquico.

“En definitiva, si se admite que estamos en presencia de un recurso administrativo que podríamos calificar también como recurso jerárquico impropio con sus primordiales características, quedaría a salvo el derecho y la garantía de los administrados a la legalidad, ya que habría siempre la posibilidad de obtener una revisión de la misma Corte Suprema de Justicia en su competencia contencioso-administrativa de anulación, y ello porque la decisión del recurso de apelación ante el Tribunal de Apelaciones sería un acto administrativo con forma de sentencia”.

Esta Corte sólo disiente del criterio expuesto por el referido autor Brewer-Carías únicamente en que no comparte el criterio de éste en el sentido de que considera que, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no es un órgano jurisdiccional, es decir, no lo considera como un Tribunal; al respecto, en su obra citada, página 282, expresa que por el hecho de que un “Reglamento denomine a un órgano determinado como Tribunal y le asigne a éste el procedimiento de los juicios breves establecido en el Código de Procedimiento Civil y denomine como sentencias los actos que de él emanan, se trata entonces, de un órgano jurisdiccional que realiza funciones jurisdiccionales, y por medio de actos jurisdiccionales”, no le da carácter, a su juicio, de Tribunal, de órgano jurisdiccional. Esta considera al respecto, que no hay duda alguna de la condición de Tribunal, de órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial que tiene el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato; ello es incuestionable puesto que ese Tribunal nace de una Ley, la de Regulación de Alquileres, al estable-

cer en el primer aparte de su artículo 7, la facultad que utilizó el Ejecutivo en el artículo 65 del Reglamento de la Ley citada, al crear el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato; eso por una parte, y por la otra, el artículo 66 de dicho Reglamento establece que: "El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tendrá categoría de Tribunal Superior y actuará en la forma prevista para los tribunales colegiados en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Código de Procedimiento Civil" y el Reglamento sí puede "dar categoría" de Tribunal conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando establece en su artículo 147, que: "Cuando las necesidades de la administración de justicia así lo requieran, queda facultado el Ejecutivo Nacional, en Consejo de Ministros, para tomar las siguientes medidas: 1ª. Crear, suprimir y modificar las circunscripciones judiciales de los Tribunales...". En consecuencia, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato fue creado conforme a derecho y como, además, sus miembros son nombrados por el organismo legalmente facultado para ello —el Consejo de la Judicatura— no cabe la menor duda, que tal organismo es un tribunal, es decir, un órgano del Estado que tiene poder jurisdiccional para administrar justicia; aunque las decisiones que de él emanan, cuando decide las apelaciones que ante él se intentan contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, son de carácter administrativo y no jurisdiccionales pues el hecho de que las funciones administrativas que establecen algunas disposiciones legislativas de Inquilinato hayan sido atribuidas a unas autoridades formal y orgánicamente jurisdiccionales, no puede llevar a confusión respecto a la naturaleza de los actos que de ellas emanan. No se debe atender a los nombres y denominaciones sino a la naturaleza intrínseca del acto. Si el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres creó un Tribunal que, según el legislador, ha podido ser muy bien un órgano administrativo, ello se hizo para descargar un volumen de trabajo intenso que iba al Ministro de Fomento y su Consultoría Jurídica. Por eso se le substituyó por un órgano distinto formalmente, pero que decide la misma materia con el mismo contenido y de la misma naturaleza: la administrativa. Además —como sostiene Brewer Carías en su obra citada—, si esa misma atribución fue dada a los Jueces de Distrito fuera del área metropolitana de Caracas, fue con el único propósito de desconcentrar un servicio de la Administración con la conciencia de que, si esa desconcentración se hacía por medio de órganos administrativos especiales, se crearía un grave problema burocrático y presupuestario; por ello se dio a los Jueces de Distrito la atribución de hacer lo que hacía el Ministro de Fomento, y a las Municipalidades la atribución local de hacer lo que ejecuta en el área metropolitana, la Dirección de Inquilinato del mismo Ministerio.

Además del tantas veces citado autor Brewer Carías, otros tratadistas patrios han enfocado el problema; como por ejemplo, la autora y profesora universitaria, Hildegard Rondón de Sansó, si bien es cierto que incluye entre los Tribunales que conocen "de ciertos aspectos especiales" de la competencia en materia contencioso-administrativa al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato ("El Procedimiento Administrativo", colección Estudios Jurídicos, pág. 20), no es menos verdadero que salva su posición al establecer en una cita referencial (Nº 22 en la misma página de la obra citada) que:

"La naturaleza de este Tribunal es uno de los puntos más controversiales en este campo; por cuanto si bien es cierto que dicho organismo tiene facultades de anulación de algunos actos administrativos (regulación de inmuebles, desalojos, reintegros, determinación del derecho de preferencia de los inquilinos), sin embargo, *el debate que ante el mismo se plantea es esencialmente un conflicto entre las partes* (arrendador e inquilino principalmente) lo cual ha llevado a que se califique el recurso ante el Tribunal como un recurso jerárquico impropio" (Subrayado de la Corte).

— VI —

Sobre el criterio expuesto por esta Corte en su fallo del 15 de noviembre de 1977 sobre el caso de las apelaciones de las decisiones de los Jueces de Distrito en materia inquilinaria, al reexaminar esta materia, este órgano jurisdiccional considera que al establecer el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de manera expresa la apelación contra las decisiones de los Tribunales de Distrito en materia inquilinaria para ante los Tribunales Superiores señalados en el artículo 181 *ejusdem* y no hacerlo de la misma manera expresa para con las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato quiso negarle tal apelación a éstas, estableciendo solamente en el número 4 del artículo 185 *ibidem* que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo será competente para conocer “de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los Tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos” consagrando de esa manera, por exclusión, que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tiene la condición de Tribunal, pero que no conoce de recursos contencioso-administrativos. Tal vez, el celo del legislador al establecer una incomprensible apelación contra las decisiones de los Tribunales de Distrito en materia inquilinaria fue debido a que como estos Tribunales conocen de una gran variedad de materias (civil, mercantil, penal, administrativa, etc.) es decir, su competencia es sumamente amplia (lo contrario del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que conoce única y exclusivamente de las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento) podría darse el caso de una jurisprudencia frágil e insegura que requiere de una constante y unificadora revisión por parte de una alzada especializada; por el otro lado, no se puede asimilar una situación a otra, puesto que no puede considerarse a los Tribunales de Distrito como superiores jerárquicos de los Concejos Municipales. Además, los Tribunales Superiores competentes conocen de las decisiones dictadas por los de Distrito en materia inquilinaria, porque éstos en esta materia, sí conocen a su vez por vía contencioso-administrativa de las decisiones de única instancia administrativa de los Concejos Municipales ya que las de éstos carecen del recurso jerárquico porque no tienen superior que revise sus actos en sede administrativa y como no puede sustituirse lo que no se tiene, los Tribunales de Distrito no pueden sustituir como órgano jerárquico de alzada lo que no existe, quedando su conocimiento de jurisdicción contencioso-administrativa pues las decisiones de los Concejos Municipales carecen de recurso jerárquico por cuanto la Constitución establece en el único aparte de su artículo 29 que “los actos de los Municipios no podrán ser impugnados por ante los órganos jurisdiccionales”.

— VII —

Por los argumentos antes expuestos esta Corte considera que:

1º. Las decisiones emanadas del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que conocen de las apelaciones interpuestas contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento son de carácter eminentemente administrativo, es decir, sustituyen a las del Ministro de Fomento, por tanto tales apelaciones constituyen un recurso jerárquico y así se declara.

2º. Estas decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no son apelables ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ni ante ningún otro órgano de la jurisdicción contencioso administrativa que conozca en segunda instancia de ellas y así se declara.

— VIII —

Establecido lo anterior pasa ahora la Corte a determinar cómo se ejerce el control jurisdiccional de las decisiones emanadas del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y precisado como ha sido que tales decisiones constituyen actos administrativos de efectos particulares el control no puede ejercerse sino a través del recurso contencioso administrativo de anulación mediante el procedimiento previsto en los artículos 121 al 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aun cuando la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal ha establecido la improcedencia del recurso de ilegalidad y de inconstitucionalidad contra los actos judiciales, en virtud de que ellos tienen sus remedios dentro del mismo proceso (a través de las apelaciones en las instancias y del recurso de casación en la Corte Suprema de Justicia), el caso de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es, sin embargo, diferente y constituye una excepción al principio jurisprudencial establecido por el más Alto Tribunal pues aun cuando el criterio de la improcedencia del control jurisdiccional sobre los actos judiciales *no está establecido ni en la Constitución ni en ley alguna*, ya antes se afirmó que las decisiones que dicta el referido Tribunal en materia inquilinaria no son sentencias propiamente dichas sino que constituyen actos administrativos susceptibles por tanto de ser anulados por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa ya que la Constitución cuando —en su artículo 206— creó dicha jurisdicción estableció el control de *todos* los actos administrativos sin dejar lugar a excepción alguna, lo que conduce a esta Corte, sobre la base y el fundamento de la competencia residual que le otorga el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a asumir el conocimiento de las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra los actos administrativos emanados del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que, a su vez, resuelven apelaciones contra decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento en virtud de que dicho Tribunal inquilinario es evidentemente una autoridad diferente a aquellos cuyos actos caen bajo el control de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, o sea las señaladas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 *ejusdem*, y así se declara.

En tal virtud esta Corte considera llegado el momento de armonizar las disposiciones de la Ley Orgánica que rige sus funciones —la de la Corte Suprema de Justicia— con los principios cardinales que presiden la materia en otras áreas del campo procesal e igualmente conciliar el régimen de los recursos establecidos en las normas de derecho inquilinario con la competencia residual que atribuye a esta Corte el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley citada, para conocer de causas de impugnaciones de nulidad de actos de determinadas ramas del Poder Público. A tal efecto considera:

PRIMERO: En razón de que, conforme al artículo 123 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la audiencia en que se dé cuenta de un recurso de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares, antes de resolver sobre la admisibilidad de dicho recurso, “el Presidente podrá solicitar los antecedentes administrativos del caso, fijando un plazo prudencial a la autoridad administrativa correspondiente para la remisión de los mismos”, esta Corte considera que en este tipo de procedimientos contra decisiones emanadas del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, el expediente administrativo a que alude la disposición referida está constituido por el conjunto de actuaciones cumplidas tanto en la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento como en el susomenteado Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, es decir por el expediente de la causa cumplido en el orden administrativo en las dos instancias indicadas o sea el expediente que antiguamente llegaba a esta Corte por vía de apelación, y así también se declara.

SEGUNDO: Con respecto a los lapsos de caducidad previstos en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el aplicable a las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares emanados del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato —que a su vez, resuelven apelaciones incoadas contra decisiones dictadas por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento— es el previsto en el último aparte de la disposición citada, es decir de treinta (30) días contados a partir de la publicación de la decisión, por cuanto esta es una decisión que debe considerarse “de efectos temporales” en virtud de la urgente ejecución que lleva consigo tal decisión, por ejemplo la negativa a conceder un derecho de preferencia obliga, como consecuencia, al desalojo del inquilino y establecer un lapso de caducidad amplio de seis (6) meses —previsto para los actos de efectos definitivos— podría afectar no sólo a las partes sino también a terceros interesados como serían en el ejemplo citado, todos aquellos que adquieran derechos en virtud del desalojo ordenado; como se trata pues de actos de ejecución inmediata en virtud del principio de la ejecutividad del acto administrativo (a menos que en sede jurisdiccional y necesariamente a instancia de parte se solicite a la Corte —conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— la suspensión de los efectos del acto impugnado para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva) y en atención a fundamentales principios de seguridad jurídica y economía y celeridad procesales se impone establecer como lapso de caducidad el de treinta (30) días previsto para la impugnación de actos de efectos temporales y así se declara.

— IX —

Aplicando todas las argumentaciones anteriores al caso de autos esta Corte considera que no tiene facultades para asumir el conocimiento por la *vía de apelación* del fallo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en virtud que se trata pues de la interposición de un recurso contra una decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, que a su vez, resolvió —revocando— una *apelación* incoada contra un acto emanado de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento —la Resolución N° 1672 de fecha 18-4-79— que había concedido el Derecho de Preferencia invocado por el inquilino —apelante en esta Corte—, por lo cual resulta incompetente para conocer y así se declara.

Por las razones expuestas esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara INADMISIBLE la apelación interpuesta —asistido de abogado en ejercicio— por el ciudadano Armando Rodríguez Trilla contra la decisión emanada del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en fecha 14 de febrero de 1980.

En atención a que lo decidido en esta sentencia podría ocasionar serios perjuicios tanto en el caso de autos como en aquellos procedimientos de carácter inquilinario en curso por vía de apelación, la Corte en uso de la atribución que le confiere el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que el lapso de caducidad establecido en el presente fallo empezará a correr a partir de la publicación de éste hasta treinta (30) días después de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, a los fines de que los interesados estén en capacidad de poder intentar el recurso contencioso-administrativo de anulación en los términos establecidos en la presente decisión convirtiendo sus correspondientes apelaciones en acciones de nulidad.

C. *Inhibiciones*

CSJ - SPA (67)

26-3-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

Las causas de recusación que obligan a la inhibición, afectan exclusivamente a la persona que desempeña la función judicial.

El Juez titular es el funcionario natural para dirigir y resolver los procesos que se susciten acerca de materias de su competencia. La Ley, para garantizar la igualdad de las partes y la imparcialidad que debe guiar la decisión judicial, crea las instituciones de la inhibición y la recusación. Es decir, que sólo en los supuestos previstos expresamente por la norma, puede el Juez titular en ejercicio del cargo, dejar de conocer y sentenciar un asunto para el cual es competente. De lo dicho se concluye que debe entenderse como regla el avocamiento del Juez titular de toda acción que se interponga por ante el Tribunal que dirige.

Tal como lo ha expresado la doctrina y lo ha reiterado la jurisprudencia de este Alto Tribunal, las instituciones citadas están vinculadas a la persona del funcionario y no contra éste de manera abstracta. Las causas de recusación que obligan a la inhibición, afectan exclusivamente a la persona que desempeña la función judicial y por ello se fundamentan en relaciones que dependen sólo de la condición del sujeto que debe actuar en nombre de la justicia para resolver un conflicto con algunas de las partes intervinientes en él y cuya existencia genera la presunción de no impartirse el fallo con imparcialidad.

De lo expresado es preciso colegir que si la persona que se desempeñaba como Juez titular es reemplazada, quien la sustituya debe asumir el conocimiento de todos los asuntos sometidos al Tribunal, salvo aquellos de que estén conociendo los Suplentes o Conjueces convocados por haberse inhibido o prosperado la recusación del titular sustituido, o de los que él no deba conocer por afectarlo alguna causal legal.

Por tanto, si por cualquier circunstancia el Suplente o Conjuez llamado a llenar la falta accidental del Juez titular sustituido no puede seguir conociendo del asunto, el nuevo Juez titular está en la obligación de asumir el examen del asunto planteado.

3. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*A. *Condiciones de inadmisibilidad*a. *Requisitos del libelo*

CSJ - SPA (53)

16-3-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

Es indispensable que el libelo del Recurso Contencioso-Fiscal contenga las razones de hecho y de derecho en que se funda.

En primer lugar la Corte observa que estas impugnaciones no fueron presentadas por el contribuyente en su escrito del recurso de 9 de septiembre de 1964; lo fueron en escrito de informes del 24 de noviembre de 1979, no obstante que se refieren a la competencia del funcionario Eloísa de Sosa, firmante de las planillas liquidadas, que es una cuestión de derecho, pero también de hecho. En efecto, ob-

jetada por el contribuyente la competencia del funcionario, la Administración puede estar interesada en comprobar en juicio el cargo que ocupaba dicha funcionaria; la autorización que podría haber recibido ella de un funcionario superior para firmar dichas planillas; y, finalmente, la conformidad que se hubiera podido obtener del Administrador General, y no es razonable que se coloque el Fisco en estado de indefensión, esgrimiendo el hecho nuevo en Informes, cuando ya ha precluido el lapso probatorio.

Para evitar estas situaciones, injustas con respecto a la Administración Fiscal, la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, en forma expresa, exigió, en su artículo 128, que el contribuyente "en el escrito del recurso, deberá expresar las razones de hecho y de derecho en que se fundamente"; y la jurisprudencia de esta Corte por su parte, interpretando este precepto, ha sido muy rigurosa al demandar el cumplimiento de este requisito, como condición *sine qua non* para la admisibilidad del recurso y para examinar su oportunidad y procedencia en la sentencia definitiva.

El hecho de que la Ley en referencia no estaba promulgada en 1964, cuando el contribuyente interpone el recurso en el presente caso, y en consecuencia de que no existiese esta norma como precepto legal expreso, no es suficiente, a juicio de esta Corte, para desconocer su existencia como principio general del derecho en lo contencioso-administrativo. La "motivación" del acto administrativo y las "razones de hecho y de derecho del recurso" son, en los dos extremos del proceso, los únicos justificativos admisibles de la acción fiscal de un lado y de la defensa del contribuyente del otro. Sin tales exigencias prevalecería la arbitrariedad de la administración o el capricho de los administrados; se abriría la puerta a interminables litigios donde se sacrificaría el derecho de defensa de las partes; y se comprometería además, sin beneficio para nadie, el equilibrio y la prontitud de una buena administración de justicia.

La Corte juzga lo anterior suficiente para no examinar por extemporáneo el alegato de ilegalidad del procedimiento de liquidación de los impuestos por incompetencia del funcionario que firmó las cinco (5) planillas de liquidación complementarias correspondientes a los ejercicios 1958 a 1972.

b. *El solve et repete*

CSJ - SPA (41)

9-3-81

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En el Recurso Contencioso-Fiscal es requisito indispensable la presentación de caución o fianza necesarias para la admisión del juicio y en caso de insuficiencia comprobada se produce la suspensión de la causa hasta que se reemplace la caución insuficiente por otra que no lo sea.

La cuestión procesal previa que debe averiguarse es si la decisión del *a quo* es o no apelable; y en caso afirmativo conocer y decidir la cuestión realmente controvertida: La suficiencia o insuficiencia de la garantía.

El primer punto se resuelve afirmativamente.

La articulación probatoria fue correctamente ordenada por el Juez, actuando de conformidad con lo dispuesto en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso por no existir norma concreta en la Ley especial.

En el Código de Procedimiento Civil, la situación de "defecto de caución o fianza necesarias para proceder al juicio" da lugar a la excepción dilatoria contemplada en el ordinal 8º del artículo 248 de dicho Código, y la procedencia de tal defensa tiene por efecto paralizar la causa hasta que se constituya la caución.

El hecho de que la situación sobrevenga cursando el proceso y no en el momento de iniciarse, no desvirtúa la razón sustancial ductora de la norma procesal. Nuestra ley civil contempla una relación procesal donde por circunstancias determinadas se deba garantizar los resultados del juicio. Las leyes especiales, y en el caso la de Impuesto sobre la Renta, acogen y desarrollan el principio, exigiendo la garantía, primero para que sea admitido el recurso, y en caso de insuficiencia comprobada, para obtener la suspensión de la causa hasta que se reemplace la caución insuficiente por otra que lo sea.

B. *Suspensión de efectos del acto recurrido*

a. *Características de la decisión*

CSJ - SPA (70)

2-4-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Corte Suprema de Justicia, precisa con amplitud los requisitos y circunstancias en las cuales pueden suspenderse los efectos de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa.

Sin entrar a analizar la fundamentación de los planteamientos en que se apoya la demanda propuesta, lo que implicaría avanzar opinión sobre la materia de fondo sometida al conocimiento de este Alto Tribunal, la Corte considera necesario precisar ciertos criterios que se derivan de los hechos expuestos y son determinantes para la decisión del pronunciamiento previo solicitado:

1. La medida de suspensión requerida supone una interrupción temporal de la eficacia del acto administrativo cuya validez ha sido cuestionada en este juicio.
2. Como tal, constituye una importante excepción legal al principio general según el cual, con base en una presunta validez intrínseca a todo acto administrativo, éste tiene fuerza obligatoria y produce todos sus efectos desde el momento de su emisión o desde el que él mismo lo disponga.
3. Como medida excepcional se aplica únicamente: a. cuando la ley permite que se suspendan los efectos del acto; b. para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio al administrado, que no se puede reparar si posteriormente el acto es anulado; y c. cuando sean muy difíciles de reparar por la sentencia definitiva los daños que resulten de la ejecución del acto (artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).
4. Así concebida, en nuestro derecho positivo la medida de suspensión del acto tiene carácter "preventivo", es decir, tiende a amparar o proteger el derecho del administrado antes de que el daño se verifique y la lesión al orden jurídico se perfeccione.
5. La medida de suspensión no prejuzga en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado, sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa cuestionada.
6. Corresponde al órgano jurisdiccional valorar o apreciar la dimensión de los daños y la irreparabilidad o la dificultad de la reparación del mismo.
7. Según la doctrina administrativa más reciente la suspensión no sólo procede en el supuesto de que un interés fundado de orden administrativo lo justifique, sino

también “cuando lo justifique un respetable y atendible interés del respectivo administrado” pues “el imperio del derecho y de la justicia no sólo rigen en favor del Estado sino también y principalmente en beneficio de los particulares”.

8. El alcance de la medida de reposición de un procedimiento en casos como el de autos, se traduce en la anulación o destrucción de los efectos de todas las actuaciones cumplidas a partir del momento en que se efectuó el último acto cuya validez se mantiene o a cuyo estado se retrotrae aquél.

CPCA

30-4-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo reitera los requisitos y circunstancias para la decisión de suspensión de efectos de los actos administrativos en vía Contencioso-Administrativa.

Llegada pues la oportunidad de decidir la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado, la Corte pasa a hacerlo en base a las siguientes consideraciones:

En jurisprudencia constante —cuya reiteración excusa la cita— esta Corte ha sostenido que al establecer el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que, a instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada, es necesario que se dé alguno de los dos supuestos siguientes: que así lo permita la ley o que la suspensión sea *indispensable* para evitar perjuicios irreparables o *de difícil reparación* por la definitiva; y, además, que la Corte tome en cuenta las circunstancias del caso. Como se ve, es menester, como requisito *sine qua non* que la no suspensión de los efectos del acto administrativo de que se trate cause o produzca un daño irreparable o de difícil reparación en la decisión definitiva que sobre el asunto se produzca.

Ahora bien, ha estimado esta Corte en la antes referida jurisprudencia, en primer lugar, que “para que la solicitud de suspensión encaje en la previsión del artículo 136 no basta con que el particular alegue un perjuicio, sino que es necesario que se aleguen hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un perjuicio real y personal” para el recurrente. En segundo término, se ha determinado que, aun “cuando el perjuicio pueda ser cierto para el recurrente, ello no significa consecuen- cialmente que el mismo sea irreparable o difícil su reparación en caso de declaratoria con lugar del recurso, ya que la ley prevé mecanismos para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, mientras que, en cambio, de producirse la situación contraria, es decir, en caso de que se ordenara la suspensión de los efectos del acto impugnado y posteriormente la demanda fuese declarada sin lugar, entonces sí se podría ocasionar verdaderamente un perjuicio de difícil reparación; y en tercer lugar, se ha decidido que se trata “de una garantía preventiva establecida por el ordenamiento jurídico para que el obligado pueda asegurar en su momento los efectos de la anulación del acto” ejecutado; es pues una excepción “al principio del *favor acti*, es decir, al carácter ejecutorio del acto administrativo consecuencia directa de su presunción de legalidad y legitimidad; se trata así de limitar perjuicios irreparables o de difícil reparación al ejecutarse la sentencia, lo cual constituiría un atentado contra la justicia”. Por otra parte, este órgano jurisdiccional ha considerado que el auto “dictado decidiendo acerca de la suspensión no produce efectos de cosa juzgada”, por ello siempre será posible plantear otra vez la cuestión pues el Tribunal puede, “aun de oficio, reconsiderar, la procedencia de la medida adoptada cuando cambien las circunstancias que lo determinaron”, y por “la falta de impulso procesal adecuado por el solicitante” de la suspensión.

Son estos conceptos —y otros que el devenir de la jurisprudencia vaya señalando— los que configuran el verdadero perfil a la medida de suspensión del acto administrativo que autoriza el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al establecer que: “A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar los resultados del juicio. La falta de impulso procesal adecuado por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

Por lo general, la oportunidad para pedir la suspensión suele serlo en el escrito de demanda, y la Corte, considerarlo una vez traído el expediente administrativo que sirve de antecedente a la acción interpuesta; o bien como lo ha decidido este órgano jurisdiccional en cualquier estado de la causa, salvo que el acto administrativo se haya extinguido con su ejecución pues si a ello se accediera, la medida dejaría de ser la preventiva que la ley autoriza, para convertirse en el cumplimiento anticipado de una sentencia favorable al reclamante.

Con respecto a la fianza que, si lo estima procedente la Corte, debe prestar el demandante que pide la suspensión, su apreciación queda librada al prudente arbitrio del Tribunal de lo Contencioso, esta Corte, siguiendo a Bielsa (*Sobre lo Contencioso-Administrativo*, ed. 1954, pág. 71) ha decidido que dicha fianza “tiene un doble objeto; es a saber: 1º asegurar a la Administración Pública la reparación pecuniaria de un daño eventual; 2º evitar el oportunismo del recurrente, cuando éste promueve el recurso y solicita a la vez la suspensión del acto, con el único objeto de beneficiarse con esa situación que si puede ser transitoria respecto del acto, suele ser definitiva para el provecho del recurrente”.

En relación a la revocación de la suspensión ordenada dice al efecto el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su aparte único que: “La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

b. *Procedencia*

CSJ - SPA (35)

24-2-81

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La suspensión de efectos de un acto administrativo de efectos particulares es procedente cuando la ley expresamente lo permita o cuando a juicio del tribunal aparezca inevitable su decreto con el fin de evitar perjuicios irreparables.

La suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada, es procedente cuando la ley expresamente lo permita o cuando a juicio del Tribunal aparezca inevitable su decreto con el fin de evitar perjuicios irreparables.

La presencia de esa amenaza patente, concreta y actual debe resultar evidente de las actuaciones del expediente.

Sin analizar en esta ocasión, por intempestiva, la legalidad o no de la expedición de la planilla, causada por los conceptos de impuesto de importación por mayor aforo, y de multa, y examinado sólo el aspecto relacionado con la medida previa solicitada, frente a la narración del solicitante, se observa: No aparece claro que el recurrente haya recibido la planilla “en respuesta a un recurso de reconsideración

intentado por la Compañía”, pues lo fácilmente comprensible es que el recurso se haya propuesto luego de tener conocimiento de la existencia de la planilla; la no presencia en el expediente del escrito que compruebe el ejercicio de tal recurso; el hecho narrado, y sin duda, anómalo, de haber ocurrido por escrito al Despacho pertinente a pedir copia de la Resolución generadora de la planilla y allí le fue negada verbalmente la solicitud y rechazado el escrito; el hecho inconcreto y generalizado de su escrito, donde asienta que su representada “por procedimientos similares que cursan en esta Sala ha estado expuesta a perjuicios irreparables” son hechos y circunstancias que carecen de comprobación en el expediente y se sustentan sobre la sola afirmación de la interesada.

Si a esto se añade que la propia Ley en la cual se apoya la fundamentación de la planilla provee los remedios, paliativos o atenuantes utilizables por los interesados presuntamente afectados para, de un modo expeditivo y directo, precaver o detener su efectividad; y señaladamente, que en estos autos no está demostrado fehacientemente el peligro o amenaza de daño irreparable que es supuesto legal necesario para la procedencia de la suspensión, muestra que se ha configurado una situación que sanamente apreciada, recomienda confrontar en su totalidad los elementos existentes con vista del respectivo expediente administrativo, cuyo más pronto envío a la Sala se ordena solicitar del organismo respectivo y con vista de su estudio acceder o no a lo solicitado. Así se decide.

CSJ - SPA (80)

21-4-81

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

No procede la solicitud de suspensión de efectos, basada en la argumentación de que los perjuicios los produce la falta de motivación del acto administrativo impugnado.

Si es cierto que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, sujeta ese ejercicio de facultad a casos excepcionales donde sea palpable la necesidad de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, y tomando siempre en cuenta las circunstancias del caso. Esta proposición impone como requisito riguroso indispensable la presencia de un perjuicio, cuya trascendencia y gravedad deja al criterio del Juez, pero permitiéndole formar juicio, conforme a la parte final de la proposición, auxiliándose, en su función valorativa, de las circunstancias concurrentes en el caso.

Estima la Sala que la motivación del acto —cuya ausencia es argumento central de los impugnantes— es una actividad intelectual, que por su propia sustancia —entendida como abstracción jurídica— no tiene virtualidad propia para generar por sí misma el perjuicio que deba evitarse o precaverse; y que por otra parte, la consideración del alegato toca la cuestión de fondo y por lo mismo debe resolverse en la definitiva. Tampoco el dispositivo de la Resolución, a juicio del Tribunal, proyecta perjuicio de índole moral, económico o social que resulte irreparable para los solicitantes.

c. Revocación de la decisión

CPCA

30-4-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La revocación de la decisión de suspensión de efectos del acto administrativo no puede proceder cuando haya oposición de interesado.

Se advierte al demandante que no sólo la falta de impulso procesal adecuado, sino que también la oposición a la ordenada suspensión de los efectos del acto impugnado —con el consecuencial otorgamiento de caución suficiente— por parte de quien tenga interés personal, legítimo y directo en la declaratoria sin lugar del recurso interpuesto —vale decir, en el sostenimiento de la legalidad del acto impugnado— o, de quien sea afectado en sus derechos o intereses por la nulidad —y suspensión— solicitadas, pueden dar lugar a la revocatoria por contrario imperio de la presente decisión.

C. *Defensas*

CSJ - SPA (65)

26-3-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En el procedimiento contencioso-fiscal, los contribuyentes no pueden ocultar o reservar sus defensas para presentarlas en "informes". Deben oponerlas al darse por notificados del comienzo de la fase inicial.

Pero aun en la hipótesis negada de que no existiera la representación en el origen mismo del acto administrativo impugnado, o de que tal representación no hubiese sido expresamente reconocida por la contribuyente a lo largo del proceso contencioso-fiscal, como es el caso de autos, la Sala tiene otra razón procesal para revocar la sentencia recurrida, y la cual tiene que ver con la oportunidad en que la recurrente opuso al Fisco Nacional su defensa concreta de falta de representación. Como ha quedado comprobado en autos no lo hizo ni en la misma oportunidad en que se levantó el Acta Fiscal, ni al recibir la planilla de liquidación complementaria correspondiente, ni al interponer sus dos escritos recursorios, ni aun al presentar sus escritos de pruebas, sino que se reservó para hacerlo en informes. La Corte no puede aceptar ni convalidar tal práctica procesal que ciertamente coloca al Fisco Nacional en franco estado de indefensión, violando el principio de la igualdad de las partes en el proceso.

En efecto, esta Sala ha sido muy celosa en la protección del derecho de defensa de los contribuyentes contra la Administración, cuando exige impremitiblemente que toda planilla de liquidación complementaria vaya precedida de una investigación en la contabilidad y domicilio de la contribuyente y por tanto de su correspondiente Acta Fiscal; cuando exige que dicha Acta Fiscal lleve la firma del contribuyente o de un representante suyo; cuando exige que dicha Acta sea motivada; cuando exige que la Planilla Fiscal le sea notificada personalmente o a su representante legal; y más aun, cuando proclama la preclusividad de los reparos contenidos en las Actas Fiscales y en consecuencia cuando no acepta que la reconsideración administrativa modifique la naturaleza o tipo del reparo originalmente formulado.

Si esta ha sido insistentemente la posición de esta Corte, en protección del derecho de defensa de los contribuyentes ante los posibles abusos de la autoridad tributaria, no puede en cambio aceptar que a lo largo del proceso contencioso-fiscal, ya sea en su fase administrativa o judicial, el contribuyente oculte o reserve sus defensas para presentarlas a última hora, en informes; tanto menos cuanto que, como ocurre en el presente caso, existen cuestiones de hecho, como la firma de una persona que puede ser o no —dependiendo de los hechos— representante de una determinada contribuyente. Ya en un caso análogo, tratándose de alegatos de prescripción extintiva del crédito fiscal, por negligencia del Fisco en la reconsideración administrativa del recurso y en el envío del expediente respectivo al Tribunal, esta

misma Sala ha exigido a la contribuyente que oponga su defensa, al darse por notificada de que se inicia la fase judicial, precisamente con el fin de dar al Fisco Nacional oportunidad de demostrar en el lapso de pruebas, que efectivamente sí existía tal representatividad, como hubiera podido ser, en el caso de autos, cartas del Banco u otras declaraciones de impuesto suscritas por el mismo doctor Estévez.

La Corte no puede admitir en fin de cuentas que el recurso contencioso-fiscal, en materia tributaria, se convierta en un ocultamiento de derechos o defensas por parte del Fisco Nacional y de los contribuyentes, como puede ocurrir en los procesos de derecho privado, en donde sólo se ventilan intereses particulares, so pretexto de que se trata de defensas de derecho que puedan alegarse en informes, como ocurre en el procedimiento civil ordinario. La contención tributaria debe ser clara, abierta, motivada, fundamentada en razones de hecho y de derecho, porque está presidida por un interés público que exige que el Fisco Nacional no cobre más de lo que le es debido y que el particular no pague menos de lo que le corresponde para contribuir al sostenimiento y a la buena operatividad de la Administración Pública.

En contra de esta doctrina la Corte no puede aceptar, como lo hace la sentencia apelada, que el recurso contencioso fiscal o de apelación como se llamaba antes, fuera uno de ocultamiento de razones de hecho y de derecho, entre 1942 y 1966, por la sola circunstancia de que en este último año fue cuando la Ley de Impuesto sobre la Renta dispuso, en su artículo 128, que:

“En el escrito del recurso deberán expresarse las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta”.

Por el contrario esta Corte considera que aun cuando esta norma procesal fiscal sólo se desarrolla en 1966, jurisprudencialmente ya se la había admitido con fundamento racional en los principios generales de la acción y la contestación de la demanda.

D. Pruebas

CSJ - SPA (55)

19-3-81

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La única excepción para la admisión de una prueba, es que ésta sea manifiestamente ilegal o impertinente.

Es un hecho unánime y pacíficamente aceptado que la negativa de una prueba causa o puede causar un daño grave, en veces irreparable, mientras que su admisión, así resulte a la postre errada, es susceptible de rectificación. Consecuente con esa realidad, el legislador sancionó el principio de la libre admisibilidad de las pruebas, con la sola excepción de que sean manifiestamente ilegales o impertinentes, y exigió, en lo estrictamente procesal, la legitimidad o capacidad para actuar de la promovente y la oportunidad de la promoción.

En acatamiento de esa enseñanza los jueces deben actuar muy estrictamente ante la petición de negativa de una prueba, ya que para considerarla ilegal es menester que no se encuentre expresamente consagrada como tal por la ley, o que se pretenda utilizarla en juicios donde está expresamente prohibida su admisión, o que esté subordinada a la presencia de determinado supuesto o circunstancia. La promoción de una prueba de confesión a un testigo o a un apoderado sin facultad especial para absolver posiciones, o la de inspección ocular cuando es evidente la factibilidad y ausencia de dificultad de obtener por otro medio lo que a través de aquélla se pretende, o la promoción como testigos de quienes son partes del pleito, son casos

que muestran la evidente ilegalidad de la prueba; y en el otro aspecto, cuando el resultado que se pretende obtener por un medio es absoluta y ostensiblemente ajeno al asunto debatido, o cuando la pretensión del litigante y el hecho que pretende probarse ninguna relación guardan entre sí, haciendo por lo mismo inocuo su resultado, debe aplicarse la excepción, por ser manifiesta la impertinencia de la prueba.

E. *Apelación: Desistimiento*

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

Al no contener el escrito de formalización las razones de hecho y de derecho en que se funda la apelación, se dará por no presentado y, por tanto, se considerará desistida la apelación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el apelante deberá presentar, dentro de las diez audiencias señaladas para el comienzo de la relación, escrito contentivo de las razones de hecho y de derecho en que se funde dicha apelación; y ha sido criterio de esta Corte que la sentencia de segunda instancia debe estar referida únicamente al examen de esas razones de hecho y de derecho precisadas por el apelante, sin abarcar todos los puntos de la decisión recurrida. En el caso de autos, el apelante en su escrito de fundamentación se limita a discrepar de la sentencia apelada porque la misma no tomó en cuenta "el informe de la visitadora social" en el cual, a juicio del apelante se comprueba:

- 1º) Que la madre trabajaba en una fábrica de pantalones y observó que removía fardos de tela, o sea, que realiza una faena dura no propia para una mujer.
- 2º) Que dos de las hijas también se encontraban trabajando como obreras en la misma fábrica.
- 3º) Que además de los ínfimos salarios (de obreras) que ganan en la fábrica de pantalones, tienen otro ingreso que es el proveniente del alquiler que paga el arrendatario, Bs. 690,00 mensual".

estimando por ello que "ha habido absoluta falta de equidad en la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato" pero sin señalar las disposiciones, reglas o normas legales que haya violado la recurrida con tal omisión, haciendo imposible para esta Corte el entrar a conocer y decidir el presente recurso conforme lo exige la técnica procesal aplicable al mismo.

En tal virtud, no ajustándose el referido escrito de fundamentación a los requerimientos exigidos por el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se conforma una situación semejante a la de no haberse presentado dicho escrito y consecuentemente a considerar desistida la apelación.

4. *Recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción*

CPCA

26-3-81

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

El procedimiento administrativo previo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, requisito esencial para admitir y dar curso a toda demanda contra la República, es improcedente cuando se trata de Institutos Autónomos.

El procedimiento administrativo previo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fundamento de la decisión apelada, es requisito esencial para admitir y dar curso a toda demanda interpuesta contra la República.

Siendo el caso, el que la demanda ha sido interpuesta contra el Instituto Nacional de Hipódromos, Instituto Oficial Autónomo, la cuestión por resolver se concreta a determinar si esta demanda debe considerarse como propuesta contra la República y por ende su tramitación judicial sometida al cumplimiento del procedimiento administrativo previo.

La Corte observa:

El Instituto Autónomo demandado conforme a la Ley de su creación, tiene patrimonio propio con personalidad jurídica distinta de la República, en todas sus acepciones, Nación, Estado o Fisco Nacional, por lo que aunque se trate de un organismo perteneciente a la Administración Federal y su patrimonio pertenezca a la Nación, constituye persona jurídica diferente.

Se hace evidente esta diferencia entre los Institutos Autónomos y la Nación cuando en sus controversias judiciales aquéllos estarán representados por las personas que se designen en sus respectivas leyes rectoras, en cambio la Nación estará representada necesariamente por el Procurador General de la República. Del texto del artículo 37 del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, aparece consagrada y reconocida en forma muy objetiva la anotada diferencia:

“Artículo 37. La Procuraduría General de la República podrá supervisar los juicios en que sean parte los institutos autónomos. Estos quedan obligados a informar pormenorizadamente a dicho organismo de las demandas que se intenten contra ellos y de las que ellos proyecten intentar, así como suministrarle cualquier otra información relativa a esos juicios. La Procuraduría General de la República hará al instituto interesado y al Ministerio de adscripción las recomendaciones y observaciones que juzgue convenientes para la mejor defensa de los intereses del instituto”.

Norma reglamentaria promulgada por el propio Poder Ejecutivo, la cual implica su expreso reconocimiento de que la República y los Institutos Autónomos son personas jurídicas distintas.

Tratándose pues de demanda propuesta contra el referido Instituto Autónomo y no contra la Nación, personas jurídicas distintas, resulta improcedente el imponerle requisitos que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República estableció exclusiva y expresamente en su artículo 30 con relación a las demandas contra la República. Imposición legal con carácter de privilegio o prerrogativa que al constituir excepción al principio general de igualdad procesal, excluye su aplicación por interpretación extensiva, a personas diferentes de la Nación a cuyo exclusivo favor ha sido consagrada, resultando en el caso concreto, contrario a derecho imponerle al actor el cumplimiento previo de tales formalidades para dar curso a su demanda contra el Instituto Nacional de Hipódromos, cuando tal exigencia no está consagrada por ley alguna. Todo lo cual, en nada cercena la obligación en que están los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de la República de las demandas u otras actuaciones a que se contrae el artículo 38 *ejusdem*, cuando ellas obren contra los intereses patrimoniales de la República, intención que en modo alguno contradice ni excluye lo antes indicado y así se declara.

5. *Recurso contencioso-fiscal*A. *Apelaciones*

CSJ - SPA (48)

10-3-81

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

El afectado por una multa fiscal no tiene derecho de apelar del acto jurídico que la impuso ante la Corte Suprema, ni ésta tiene competencia para conocer de la legalidad de dicha multa por la vía de apelación, si la Ley no les concede expresamente tal derecho.

Ahora bien, el artículo 425 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual, según dice la apelante le confiere el derecho de apelar, dispone:

“Cuando la Ley concede expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo ante la Corte Suprema de Justicia, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días, a contar de la fecha en que se hubiere notificado lo decidido. El recurso puede ser introducido ante el propio Ministro, ante el organismo de apelación o directamente a la Corte”.

“En todos los casos puede ser enviado por órgano de cualquier Tribunal”.

La disposición legal transcrita está incorporada en el Capítulo IX: “Aplicación y apelación de multas” —del Título XII -“Procedimientos Fiscales”— de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; es decir, es norma legal del procedimiento general para la aplicación de multas administrativas o fiscales, cuya aplicación no corresponde a los Tribunales.

De acuerdo, pues, con la referida disposición, la Corte Suprema de Justicia conoce por la vía de la “apelación” y excepcionalmente por tanto, “cuando la Ley concede expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro por ante este Supremo Tribunal”; por consiguiente, cuando la Ley, en ejecución de la cual se aplicó la multa que se pretende impugnar, no concede “expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro... ante la Corte Suprema de Justicia”, es obligado considerar, como reiteradamente lo tiene dicho la jurisprudencia, que ni el afectado por la multa tiene el derecho de apelar del acto jurídico que la impuso, ante este Supremo Tribunal, ni éste mismo tiene competencia legal para conocer de la legalidad de dicha multa por la vía de la “apelación”.

La Ley de Vigilancia para Impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo, en ejecución de la cual fueron aplicadas las multas cuyo conocimiento le ha venido a la Corte por la vía de la “apelación” precisamente, no concede “expresamente”, ni de ningún otro modo tal recurso.

B. *Recurso de hecho*

CSJ - SPA

21-4-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La consagración del recurso de hecho en el procedimiento contencioso-fiscal, va dirigida a asegurar la revisión de una decisión de inadmisibilidad, proveniente de la autoridad judicial inferior o de la autoridad administrativa que de ser ilegal causaría un daño irreparable al recurrente.

El estatuto impositivo antes mencionado en su Título XII, De los recursos, Capítulo II, Del recurso contencioso-fiscal, artículo 131 establece: "Cuando el recurso previsto en este capítulo fuere negado podrá recurrirse de hecho dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la negativa..." Es esta la norma clara y precisa que estatuye la Ley para fijar el ámbito de funcionamiento del recurso de hecho, para ante los Tribunales de Impuesto. La jurisprudencia de la Corte ha sido reiterada y constante en sostener que las determinaciones judiciales que deciden un recurso de hecho, no tienen apelación, ni recurso alguno, porque ello equivaldría, en esos casos, a abrir una tercera instancia, que no existe.

Por decisión de fecha 13 de agosto de 1963, que hoy se ratifica, esta Corte tiene establecido que el recurso de hecho "es el complemento o garantía del derecho de apelación" y como tal su consagración, tanto en el procedimiento civil como en el contencioso administrativo fiscal, sólo va dirigida a asegurar la revisión de una decisión de inadmisibilidad, proveniente de la autoridad judicial inferior o de la autoridad administrativa en el caso sub-judice, que de ser ilegal causaría un daño irreparable al recurrente al privársele del recurso ordinario de apelación.

En consecuencia, como se dijo en dicho fallo:

"... Cumplidos pues esa función o cometidos propios y específicos del recurso de hecho (la revisión de la declaratoria de inadmisibilidad) queda agotada, por así decirlo, la tramitación procesal del negocio..."

Por esta razón, derivada de la naturaleza y finalidad propia del recurso de hecho, es por lo que, en la opinión de esta Corte, "... el legislador haya considerado innecesario establecer expresamente la negativa de la apelación y de todo otro recurso ordinario contra la decisión denegatoria de un recurso de hecho anterior, y se haya limitado a conceder, en el procedimiento civil propiamente dicho, el recurso extraordinario de casación, conforme a lo previsto en el artículo 422, parte *in fine*, del Código respectivo, el cual obviamente, no tiene cabida en este especial procedimiento contencioso-fiscal..."

En el caso de autos, la contribuyente no apeló, porque de ningún modo podía hacerlo, de la decisión misma recaída en el recurso de hecho, sino que, invocando el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil, solicita al Tribunal *a quo* la revocatoria por contrario imperio de la mencionada sentencia.

Ahora bien, en materia de reforma o modificación de sentencias la jurisprudencia de casación ha acogido en forma constante y reiterada el criterio unánime de la doctrina venezolana, conforme al cual "... las sentencias interlocutorias no sujetas a apelación son únicamente los autos de tramitación que no causan gravamen irreparable..." (Borjas, Tomo II, pág. 122); o dicho de otra manera "los decretos, autos o providencia de mera sustanciación para la ordenación del juicio, que no producen gravamen, como la que ordena agregar un escrito a los autos para después proveer, la que fija un día o una hora para cualquier acto, en que se ve que no puede efectuarse, etc." (Marcano Rodríguez, Tomo III, pág. 67).

Las demás sentencias interlocutorias, como las definitivas, no son susceptibles de revisión o modificación por el mismo Tribunal que las dictó. Y éste precisamente es el caso de la decisión de fecha 5 de noviembre de 1970, que declaró inadmisibile el recurso contencioso-fiscal que la contribuyente quiso interponer extemporáneamente.

V. EXPROPIACION

1. Oposición en el juicio

CSJ - SPA (52)

17-3-81

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En el juicio de expropiación no basta alegar el derecho a oponerse, es necesario para ello producir la prueba fehaciente del derecho que se pretende, pues su ausencia es suficiente para declarar sin lugar la oposición.

Como son partes del actual contradictorio Otilio R. Gómez y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, y como el incidente se ha producido *in executivis* importa averiguar y conocer la función y actividad de cada uno de ellos dentro del proceso hasta el momento de producirse la sentencia.

De la exposición anteriormente resumida descuello: Antes de practicarse la inspección ocular, el Instituto fue notificado y sus apoderados consignaron sendos poderes, se hicieron parte, y prometieron concurrir a dicho acto, pero no estuvieron presente en él. Especialmente emplazado por carteles, tampoco concurrió el Instituto a hacer valer ningún derecho antes ni después de la contestación de la demanda, circunstancia que permitió al Juez afirmar en la sentencia que ninguna oposición a la expropiación fue hecha en el acto de contestación de la demanda, ni en ningún otro momento del proceso. Antes de sentencia, se practicaron dos avalúos por seis expertos diferentes: un grupo justipreció las bienhechurías y otro el terreno. Ninguna intervención en estos actos tuvo el Instituto, mientras el demandado Gómez, personalmente y por medio de apoderado, estuvo presente en el Tribunal y como parte aceptó el justiprecio de las bienhechurías y posteriormente las cedió al expropiante de quien recibió la cantidad en que se justipreciaron.

Tampoco invocó el Instituto, dentro de la fase procesal anterior a la sentencia, su exclusivo derecho de propiedad sobre el inmueble expropiado, ni siquiera acompañó documento alguno que comprobara su adquisición. Por primera vez, después de la sentencia, y cuando atendiendo a la notificación concurre el Instituto a hacer oposición al pago, es cuando aduce ser propietario de una extensión mayor donde está comprendido el inmueble expropiado, "en virtud de que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales adquirió el referido inmueble del antes denominado «Banco Obrero», según consta en documento consignado en autos". Pero en esta ocasión no acompañó tal documento probatorio, ni es cierta la afirmación de que se encuentre en autos. Hasta ese momento el único dato que permita presumir que exista algún derecho favorable a dicho Instituto fue ofrecido por el propio expropiante, cuando, cautelosa aunque imprecisamente, advierte en la solicitud que "la propiedad de la parcela de terreno es controvertida, ya que alegan pertenencia" el Instituto según consta de documento protocolizado que cita y el señor Otilio R. Gómez, según otro documento igualmente protocolizado, que también cita. Atendiendo a esa advertencia se ofició al Registrador, se notificó al Instituto antes de la práctica de la inspección ocular, se emplazó directamente al Instituto por carteles, y, como se ha dicho, en ninguna oportunidad concurrió a oponerse a la expropiación ni a deducir derecho preferente o concurrente sobre el inmueble sometido a expropiación.

Dictada sentencia, tampoco estuvo presente en la oportunidad del avenimiento ni en la designación de los expertos para el avalúo definitivo.

Afirmada en los hechos, la sentencia declaró la expropiación del inmueble que según los antecedentes del juicio —propiedad indiscutida de las bienhechurías y del terreno conforme a información del Registrador—, pertenecía al demandado Otilio R. Gómez.

Con vista de que ya estaba hecho un avalúo del terreno, aceptado por el expropiado, y consignado su monto por el expropiante, debió el Juez ordenar la entrega del precio del terreno al expropiado Otilio R. Gómez. Lejos de hacerlo, oficiosamente ordenó notificar al Instituto, y fue entonces, el 10 de noviembre de 1980, pasados cuarenta y seis meses de haberse dado por notificado del presente juicio, que nunca estuvo paralizado, cuando por primera vez, y atendiendo un requerimiento o notificación que no tuvo por qué hacerse, se opuso a la entrega del precio alegando ser propietario del inmueble y sin ocuparse siquiera de presentar entonces el documento de adquisición.

Esta invocación del derecho real sobre el inmueble debió hacerla dentro del proceso, en cualquier momento anterior a la sentencia, puesto que se encontraba a derecho y era parte del juicio. A evitar que los procesos se hagan interminables y a asegurar el cumplimiento de las normas legales especiales tiende la orden de emplazamiento y la designación de defensor. En una fase distinta, y cuando los concurrentes al juicio han sustentado posiciones contrarias y controvertidas en la fase anterior, es cuando se ocurre al avenimiento, y no logrado, al dictamen de los expertos.

Si es lo legal y lo prudente dejar en depósito el precio mientras se define el derecho discutido, no lo es cuando no ha existido controversia durante el período del juicio a ella destinada, cuando existe un propietario cuyo título ha reconocido la sentencia, cuando ha sido justipreciado el inmueble y además el interesado y el expropiante convienen en el monto y aquél pide la entrega, porque prácticamente el juicio ha terminado y sólo resta ordenar el pago.

Distinta es la posición, no de los presuntos propietarios o derecho habientes sobre el inmueble quienes tuvieron amplia oportunidad para alegar derechos, sino la de los acreedores para oponerse a la entrega del precio. Ellos no pretenden derecho de propiedad y no tienen por qué oponerse a la expropiación. Distinto es alegar el derecho de crédito, derivado de una hipoteca, prenda, fianza u otro título semejante, de expedita y fácil comprobación, a la alegación tardía o extemporánea de la existencia de un derecho de propiedad, preferentemente al que ya fue reconocido en la sentencia. Admitir que prospere semejante pretensión es auspiciar la posibilidad de que un pretendiente cualquiera por la sola invocación de un derecho, pueda perturbar y retardar la finalización de los procesos.

El pretendiente de un derecho real sobre los bienes tiene legitimidad para oponerse a la expropiación de esos bienes: su pretendido derecho se refiere a la cosa. La sentencia en ese caso debe limitarse a declarar la expropiación y dejar en suspenso el pago hasta que los contendientes esclarezcan y definan por la vía adecuada sus pretensiones. Cuando no hay oposición y el expropiado se aviene al pago consignado por el expropiante no debe el fallo limitarse a la declaratoria sino que debe ordenar la entrega del precio para dejar así consumada la expropiación, y concluido, en beneficio común, el procedimiento.

Además, como ya se dijo, no basta alegar el derecho a oponerse sino que es menester al hacerlo, producir la prueba fehaciente del derecho que se pretende. La ausencia de esa comprobación, es suficiente para declarar sin lugar la oposición.

2. *Avalúo*

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

En el avalúo de inmuebles urbanos, los peritos tienen que tomar en cuenta la zonificación existente, a los efectos de establecer el valor del inmueble.

Efectivamente en el informe rendido por los expertos, no se tuvo en mientes esta circunstancia, la zonificación distinta entre el inmueble expropiado y las operaciones de compra-venta de inmuebles similares en los doce meses anteriores a la fecha del Decreto, y dada la circunstancia también, de la limitación del libre mercado que padecía el inmueble expropiado. Ahora bien, es criterio de este alto Tribunal que tal circunstancia no debe influir en el justo valor del inmueble. En efecto, si el Estado y la Municipalidad, por interés público prevalente, han sacado de la circulación inmobiliaria determinados terrenos o inmuebles, como es el caso, no deben perder valor frente a sus únicos compradores, por el hecho que a sus propietarios se les haya vedado venderlos a terceras personas. Sería extremadamente injusto y contrario a los fines mismos perseguidos por el Estado en su actividad frente a los ciudadanos que una acción del mismo tendiente a cumplir tales fines se resolviera en perjuicios para los particulares, perjuicios que pueden y deben ser soslayados de la medida en lo posible, concluir en el presente caso al contrario aparecería el Estado o la Municipalidad abusando de su autoridad al pretener perjudicar al dueño de los inmuebles afectados por esa medida y pagarles precios inferiores a los que hubieran logrado para la fecha de la expropiación frente a terceros compradores.

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

Es procedente la impugnación del avalúo practicado en virtud de un arreglo amigable y en conformidad con las cláusulas del mismo, a fin de asegurar el control de su legalidad.

No obstante que la Ley que regula la materia, Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no trae ninguna norma relativa a la impugnación del avalúo efectuado en un arreglo amistoso, y solamente dispone por su artículo 3, Aparte Unico, que "antes de procederse a la expropiación se gestionare un arreglo amigable con los propietarios; pero en todo caso, el avalúo se ajustará a las normas previstas en el Decreto", la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia con fecha 29 de mayo de 1978, expresando al respecto lo siguiente:

"La impugnación del avalúo en el juicio expropiatorio es un recurso procesal todavía no regulado en nuestro país por las leyes sobre la materia. En particular la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social guarda silencio tan absoluto sobre este aspecto del proceso, que bien podría discutirse la existencia misma del recurso; sin embargo, la Corte no sólo ha admitido la posibilidad de ejercicio en su práctica constante, *sino también ha elaborado normas jurisprudenciales destinadas a regularlo apoyándose en las disposiciones del derecho común y, en especial, en los Artículos 386 y 174 del Código de Procedimiento Civil.* En efecto, la impugnación del avalúo es una incidencia no prevista que, eventualmente, tiene lugar en el curso del procedimiento expropiatorio, y acontece en circunstancias de hecho similares a las que concurren cuando una de las partes impugna el avalúo en conformidad con el citado Artículo 174, alegando que el mismo está fuera de los límites del fallo o que es inaceptable la estimación por excesiva o por mínima, puesto que en el juicio expropiatorio el justiprecio debe efectuarse después de la sentencia que declare la necesidad de la expropiación, y su objeto es fijar el monto de la indemnización que el expropiante pagará al expropiado de acuerdo con el Artículo 101 de la Constitución. Se estima que la rigurosa y correcta aplicación de las pautas establecidas en el Artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, debe en principio, satisfacer el espíritu de justicia implícito en la citada norma constitucional y,

por tanto, el interés de cada una de las partes; y se admite que, en caso de desacuerdo, sea el tribunal el que ponga fin a la controversia después de oír a otros dos peritos de su elección, a menos que el avalúo adolezca de vicios formales o sustanciales de tal naturaleza que acarreen su absoluta nulidad. Desde luego que, en este último caso, habrá que desechar el avalúo impugnado y ordenar otro avalúo, en el cual se corrijan o eviten los errores o deficiencias que hubiese determinado la nulidad anterior. Mas, como la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social dispone en su Artículo 3 que el avalúo se ajustará a las disposiciones de ella aun en el caso de que, antes de iniciarse el juicio expropiatorio, ocurra un entendimiento amigable entre el expropiante y el expropiado, la Corte ha admitido también que el recurso de impugnación puede ejercerse contra el avalúo practicado en virtud de un arreglo amigable y en conformidad con las cláusulas del mismo, a fin de asegurar por ese medio el control de la legalidad de aquél. Lógicamente corresponde ejercer ese control al mismo tribunal que habría conocido de la causa si no hubiese tenido lugar el arreglo amigable, observando al respecto las normas jurisprudenciales antes expuestas. Dado que el procedimiento se inicia administrativamente con la declaración formal de que una obra es de utilidad pública o con el decreto de la autoridad a cuya jurisdicción corresponda la ejecución de la misma ordenando que se proceda a la respectiva expropiación, el arreglo amigable a que se refiere el citado Artículo 3 elimina la fase del proceso que culmina con la declaración que debe hacer la autoridad judicial de que es necesario adquirir en su totalidad o en parte el bien de cuya expropiación se trate, al propio tiempo que adelanta los trámites requeridos para practicar el avalúo y reduce la causa a sus dos últimas etapas, o sea, la impugnación del avalúo y la consignación y pago de la indemnización correspondiente, una vez que el justiprecio sea aceptado por las partes o que el tribunal fije el monto de aquélla en conformidad con la Ley. Los efectos del arreglo amigable son, por tanto, considerables, pues el expropiante puede adquirir de inmediato y por vía convencional la propiedad del bien que pretende hacer suyo y entrar en posesión del mismo sin más trámites que el acuerdo entre las partes; el expropiado conviene en la expropiación y, consecuentemente, renuncia al derecho de oponerse a ella; y la función del tribunal se limita a conocer de la impugnación, disponer que se practique un nuevo avalúo o fijar el monto de la indemnización, cuando una u otra decisión fueren procedentes”.

CSJ - SPA - ACC (79)

9-4-81

Magistrado Ponente: Eloy Lares Martínez

Los precios medios pueden establecerse aun cuando los inmuebles similares cuyas ventas se tomen en cuenta no sean necesariamente de la misma extensión.

No es cierto que el dictamen de los expertos asesores adolezca de la contradicción antes denunciada. En realidad, no existe en el presente caso la posibilidad de atender al factor de apreciación constituido por “los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses, inmuebles similares”, puesto que no pueden considerarse similares a los extensos lotes objeto de expropiación, las pequeñas parcelas vendidas en ese lapso. No hallaron, pues, los asesores, en las investigaciones practicadas, ventas de inmuebles similares. Pero encontraron en los años anteriores al decreto de expropiación, y al dictamen, ventas de parcelas situadas en zonas adyacentes al objeto del avalúo, con una serie de características similares a los terrenos cuya valoración debían efectuar. Los expertos estimaron, dentro de las facultades que la ley les confiere, como circunstancia o factor de apreciación, los precios estipulados en dichas ventas, con lo cual no incurrieron en contradicción alguna.

CSJ - SPA - ACC (79)

9-4-81

Magistrado Ponente: Eloy Larcs Martínez

En los casos de inmuebles urbanizables los peritos están obligados a tomar en cuenta tal circunstancia a los fines del cálculo del avalúo.

Está demostrado en autos por la propia exposición de los expertos designados en el arreglo amigable, por el informe de los nuevos expertos designados por esta Corte, y por los resultados de las evacuaciones de las pruebas de experticia e inspección ocular promovidas por la parte actora y de los instrumentos públicos producidos por ésta, que la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas había impartido su aprobación al proyecto de parcelamiento de los terrenos de Parcelamiento Anaco C.A., parte de los cuales son objeto de la presente expropiación; que la mencionada empresa inició en esos terrenos trabajos de urbanismo, especialmente apertura de calles; que fueron vendidas por lo menos treinta parcelas; y que existen en dicho sector numerosas construcciones. De tales circunstancias se desprende que existe grave error en el avalúo impugnado, al afirmar que los terrenos objeto de valoración no tenían un uso definido, y al calificarles en parte de terrenos rurales, y en parte, de terrenos de transición. Si bien es cierto que por no haber sido construidos en ellos todas las obras de urbanismo ni haber sido dotado de los servicios necesarios, no pueden ser considerados terrenos urbanizados y valorados como tales, es evidente que se trata de terrenos urbanizables, en los cuales se han comenzado obras de parcelamiento y, por lo tanto, se trata de terrenos de un uso muy definido.

3. *Pago de intereses*

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

No procede el pago de intereses a la parte que se haya conformado con el avalúo en los casos de arreglo amigable.

Pide el dueño del inmueble expropiado que le cancelen los intereses correspondientes desde la fecha de la ocupación del inmueble de su propiedad hasta la fecha del pago definitivo.

Al respecto la Corte expresa lo siguiente: "El presente procedimiento como antecedentemente se ha expuesto se refiere a un arreglo amigable en cuyo arreglo se estableció la facultad de cualquiera de las partes de impugnar el avalúo. En consecuencia no procede los intereses reclamados por la parte que se conformó con el avalúo, ya que de lo contrario equivaldría tal condenatoria por intereses a consagrar el pago por la mora que es una figura de derecho privado que castiga al deudor 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. Además, la procedencia del pago de tales intereses moratorios no se halla establecida en ninguna disposición legal y equivaldría en este caso a una especie de condenación en costas de la cual está eximido el Fisco Nacional por uno de los privilegios consagrados por la Ley.

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Regulación legal

A. Ambito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa

CPCA

25-5-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Los funcionarios de la Cancillería no regulados por la Ley de Personal del Servicio Exterior, se rigen por la Ley de Carrera Administrativa.

En tal sentido, esta Corte comparte el criterio del Tribunal *a quo* expuesto en la sentencia apelada cuando asienta que "no encontrándose en la excepción normativa, obviamente la querellante se ubica en la esfera de aplicación general de la Ley y, en consecuencia, sometida a ella en una condición equiparable a la de un funcionario de Carrera Administrativa. En efecto, la misma desempeñaba un cargo de carrera y, de acuerdo con su expediente, tenía varios años de servicio a la Administración Pública Nacional".

En base a tales razones, se llega a conclusión de que la exclusión del artículo 5º, ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa no es aplicable a la querellante, quien, como personal auxiliar, no estaba cubierta por el estatuto establecido en la Ley de Personal del Servicio Exterior, en vista de lo cual se rige por la regla general que protege a todos los funcionarios de la Administración Pública Nacional que es la Ley de Carrera Administrativa, por lo cual la Corte considera improcedente las razones precisadas por la representación de la República expuestas tanto en la formalización de su apelación como en sus conclusiones escritas y así se declara.

B. Funcionarios de los Institutos Autónomos

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

Los directores de los Institutos Autónomos oficiales, que ejercen una función pública, están facultados por Ley para certificar documentos que reposen en sus archivos.

La cuestión objeto de la apelación se concreta a determinar si es válida la certificación que hace el Director del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (I.V.I.C.), del poder con que actuó la Dra. Mercedes Flores Jiménez otorgándole por el Procurador General de la República.

Al respecto se observa: El Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (I.V.I.C.) es una institución autónoma oficial, que ejerce una función pública, según consta de la propia Ley que lo crea y organiza. Su director, como funcionario público que es y quien le representa y ejerce la dirección general de todos sus servicios y de su personal, está llamado a dar fe pública de los actos inherentes a su competencia, otorgándole el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central expresamente la facultad de certificar documentos que reposen en sus archivos. En consecuencia las certificaciones del Oficio del Procurador General de la República en el cual delega en la Dra. Mercedes Flores Jiménez la representación que le corresponde en los juicios que contra la Administración Pública Nacional cursen o cursaren ante

el Tribunal de la Carrera Administrativa, goza de validez jurídica probatoria y, por tanto, acredita la representación con que ha actuado en el referido proceso dicha sustituta, imponiéndose la revocatoria de los autos de fecha veinticinco (25) de enero de mil novecientos ochenta, y veintisiete (27) de febrero de mil novecientos ochenta, dictado por el Tribunal de la Carrera Administrativa, y así se declara.

En fuerza de las razones expuestas, esta Corte, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en virtud de haber considerado procedente el recurso de hecho interpuesto, así como conocer de la cuestión de fondo a que el mismo se contrae, declara con lugar la apelación formulada por el Sustituto del Procurador General de la República contra el auto de fecha veintisiete (27) de febrero de mil novecientos ochenta, antes transcrito, dictado por el Tribunal de la Carrera Administrativa con motivo de la querrela interpuesta por la ciudadana Lourdes Capote de Marino contra la República, quedando en consecuencia revocado en todas sus partes y sin ningún valor el auto también señalado de fecha veinticinco (25) de enero de mil novecientos ochenta, emanado de la Juez Sustanciador.

2. Clases de funcionarios

A. Funcionarios accidentales

CSJ - SPA (30)

24-2-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

Los funcionarios públicos accidentales lo son única y expresamente para la ejecución y actuación que les ha sido encomendada.

No es valedero contra este señalamiento el criterio expresado por la Compañía accionada según el cual debe tomarse como fecha para los efectos legales que emanan del Acta de Convenimiento, en las cláusulas pertinentes, el 23 de agosto de 1974 para el Informe y el 26 de agosto de 1974 para el Voto Salvado porque así lo señalan las fechas estampadas al final de cada uno de los documentos citados —Informe de Avalúo y Voto Salvado— porque sus firmantes son funcionarios públicos accidentales y, en consecuencia, dan fe plena de todo lo actuado. En esta materia hay que distinguir que una cosa es la fecha en la cual fue redactado y firmado el instrumento y otra la fecha de consignación; por una parte y, por la otra, que los funcionarios públicos accidentales lo son única y expresamente para la ejecución y actuación que les ha sido encomendada. En el caso de autos, como en los similares, la gestión termina con la elaboración del Informe de Avalúo, los trámites ulteriores corresponden al Organismo que tiene a su cargo la tramitación o sustanciación del procedimiento amistoso que es en este caso la Procuraduría General de la República.

B. Funcionarios de carrera

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de "Analista de Presupuesto III", de acuerdo a la naturaleza de las funciones inherentes al mismo, es de Carrera.

En el caso de autos no se evidencia, pues, cuáles eran las funciones que ejercía el recurrente en el cargo para que pueda ser excluido de la carrera sino que por el contrario está probado que el cargo del cual era titular, "Analista de Presupuesto III", de acuerdo a la descripción contenida en el susomentado Manual Descriptivo de Clases de Cargos y por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo es de carrera en virtud de lo cual el Decreto N° 211 no es aplicable al presente caso y así se declara.

CPCA**25-2-81**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de "Administrador IV", de acuerdo a la descripción contenida en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos y por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo, es de Carrera.

Como de los oficios de remoción (folio 5) y del retiro (folio 6) no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador de acuerdo a funciones atribuidas al cargo que desempeñaba el querellante, que lo conviertan en un cargo de alto nivel o de confianza, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carrera Administrativa y el Decreto N° 211, resulta evidente que las funciones relativas a tal cargo se realizan bajo dirección general, deducción a la cual se llega después de revisar las indicadas "características" y también las "tareas típicas" que atribuye a ese cargo el referido Manual Descriptivo de Clases de Cargos, por lo cual es necesario concluir en contra de lo alegado por la representación de la República que el cargo de "Administrador IV" no es de aquellos cuyas características, descritas en dicho Manual, lo puedan conformar como de confianza de acuerdo al citado Decreto 211 y, por ende, de libre nombramiento y remoción.

En el caso de autos no se evidencia pues cuáles eran las funciones que ejercía el recurrente en el cargo para que pueda ser excluido de la carrera sino que por el contrario está probado que el cargo del cual era titular —"Administrador IV"— de acuerdo a la descripción contenida en el susomentado Manual Descriptivo de Clases de Cargos y por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo es de carrera en virtud de lo cual el Decreto N° 211 no es aplicable al presente caso y así se declara.

CPCA**25-2-81**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de "Técnico Electromecánico III", es un cargo de Carrera.

Por lo demás, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el "Manual Descriptivo de Clases de Cargos" las funciones ejercidas por el recurrente —las del cargo de "Técnico Electromecánico III"— tienen como características del trabajo las siguientes: Bajo supervisión general, realiza trabajos de dificultad considerable

en la instalación, inspección y mantenimiento de equipos electromecánicos complejos; y realiza tareas afines según sea necesario y como tareas típicas (solamente de tipo ilustrativo) tiene las siguientes: Mantiene en buenas condiciones de operación los equipos electromecánicos de una planta, incluyendo los dispositivos de mando y medición; inspecciona y mantiene estaciones de bombeo y centro de motores, incluyendo el equipo de mando; dirige e instala equipos electro-mecánicos complejos de una planta; modifica las instalaciones electro-mecánicas complejas para hacerlas más operativas; dirige y ejecuta labores de electro-mecánica en buques, diques y astilleros; repara, ajusta y mantiene las máquinas de dragado; elabora proyectos y realiza instalaciones sobre protección catódica y anticorrosiva; repara sistemas eléctricos de calderas y máquinas de vapor; repara, revisa e instala aparatos de Rayos X; y opera equipo de licuefacción de helio y de nitrógeno. Y como del oficio contenido del acto administrativo impugnado (folio 9) no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador, de acuerdo a funciones atribuidas al cargo de "Técnico Electromecánico III", que lo conviertan en un cargo de alto nivel o de confianza, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carrera Administrativa y el Decreto Nº 211, resultando por lo demás evidente que las funciones relativas a tal cargo se realizan bajo dirección general, deducción a la cual se llega después de revisar las indicadas "características" y "tareas típicas" que atribuye a ese cargo el referido Manual Descriptivo de Clases de Cargos, por lo cual es necesario concluir que las funciones del cargo de "Técnico Electromecánico III" no es de aquellos cuyas características, descritas en dicho Manual, lo puedan conformar como de confianza de acuerdo al citado Decreto Nº 211, siendo, por ende, de libre nombramiento y remoción.

En el caso de autos no se evidencia pues cuáles eran las funciones que ejercía el recurrente en el cargo para que pueda ser excluido de la carrera sino que por el contrario está probado que el cargo del cual era titular por las funciones que realizaba —"Técnico Electromecánico III"—, de acuerdo a la descripción contenida en el susomenteado Manual Descriptivo de Clases de Cargos y por la naturaleza de lo cual el Decreto Nº 211 no puede serle aplicable al presente caso y así se declara.

CPCA

25-2-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de "Demostradora del Hogar I", por la naturaleza de sus funciones, es un cargo de Carrera.

Constatado el Manual Descriptivo de Clasificación de Cargos, es necesario concluir en contra de lo alegado por la apelante que el cargo de "Demostradora del Hogar I" no es de aquellos cuyas características descritas en el mencionado Manual, lo pueden conformar como de confianza de acuerdo al citado Decreto 211 y, por ende, de libre nombramiento y remoción. "Demostradora del Hogar I", de acuerdo a la descripción contenida en dicho Manual, realiza funciones a él inherentes bajo supervisión inmediata; y, por otra parte, el Decreto 211 no determina las clases de cargos que se excluyen de la carrera y esta circunstancia crea para la Administración privilegios por cuanto ésta puede 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 de la ciudadana Celeste Cardona de Fernández, quien está amparada por la estabilidad consagrada en el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa, por ser una funcionario de carrera; motivo por el cual resulta improcedente la aplicación del mencionado Decreto 211 y así se declara.

CPCA

25-2-81

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

El cargo de “Registrador” es un cargo de Carrera y no de libre nombramiento y remoción.

“Art. 17.—Para ser Registrador Principal o Subalterno, se requiere ser venezolano de nacimiento, mayor de veinticinco años, de reconocida honorabilidad, poseer conocimientos suficientes de las materias relacionadas con el Registro Público y saber escribir correctamente el idioma castellano. No podrán desempeñar, ni aun eventualmente, el cargo de Registrador, los que no estuvieren en el libre ejercicio de sus derechos civiles, los que estén sujetos a interdicción o a condena penal que envuelva la inhabilitación política, los militares en servicio activo, y los que padezcan de defecto físico permanente que los imposibilite para el ejercicio de las funciones del cargo. El Ejecutivo Federal nombrará, con preferencia, para los cargos de Registrador, a las personas que estén domiciliadas o residenciadas, por más de seis meses, en la jurisdicción que corresponda a la Oficina. Los cargos de Registrador Principal se proveerán preferentemente con Abogados o Procuradores”.

Por lo cual no se puede decir con propiedad que es de libre nombramiento por el Presidente de la República y su remoción está condicionada por la misma Ley, todo lo cual induce al sentenciador a considerar que no es de los cargos a los cuales se refiere la Ley de Carrera Administrativa de libre nombramiento y remoción, por cuyo motivo armonizando las normas que regulan dichas leyes e interpretando las mismas en sentido positivo para el funcionario, ya que los fines perseguidos por dichas normas no se contrarían y al contrario se condicionan para alcanzar el desideratum perseguido o sea la estabilidad del funcionario, es por lo cual se ha considerado el cargo de “Registrador” a un cargo de carrera y no al de libre nombramiento o remoción.

CPCA

10-3-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de “Analista Central de Personal III”, por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo es de Carrera.

Por lo demás, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el “Manual Descriptivo de Clases de Cargos” el cargo ejercido por el recurrente —“Analista Central de Personal III”— tiene como características del trabajo las siguientes: “Bajo dirección, realiza trabajos de dificultad considerable en una de las ramas técnicas de Administración de Personal y/o coordina el desarrollo, implantación y/o inspección de sistemas de Personal en un organismo muy grande; y realiza tareas afines según sea necesario”. Y como del oficio de remoción (folio 3) no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador, de acuerdo a funciones atribuidas al cargo de “Analista Central de Personal III”, que lo conviertan en un cargo de alto nivel o de confianza, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carrera Administrativa y el Decreto N° 211, resulta evidente que las funciones relativas a tal cargo se realizan bajo dirección general, deducción a la cual se llega después de revisar las indicadas “características” y las “tareas típicas” que atribuye a ese cargo el referido Manual Descriptivo de Clases de Cargos, por lo cual es necesario concluir en contra de lo alegado por la

representación de la República que el cargo que desempeñaba el querellante no es de aquellos cuyas características, descritas en dicho Manual lo puedan conformar como de confianza de acuerdo al Decreto Nº 211 y, por ende, de libre nombramiento y remoción. En el caso de autos no se evidencia, pues, cuáles eran las funciones que ejercía el recurrente en el cargo para que pueda ser excluido de la carrera sino que por el contrario está probado que el cargo del cual era titular, "Analista Central de Personal III", de acuerdo a la descripción contenida en el susomenteado Manual Descriptivo de Clases de Cargos y por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo es de carrera en virtud de lo cual el Decreto Nº 211 no es aplicable al presente caso y así se declara.

En fuerza de los razonamientos expuestos, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por la parte querellante contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 21 de octubre de 1980 la cual queda totalmente revocada y en consecuencia se anula el acto de retiro del ciudadano Octavio Alfredo Guzmán, identificado en autos, y se ordena tanto su reincorporación al cargo que desempeñaba de "Analista Central de Personal III" o a otro de similar jerarquía y remuneración así como el pago de los sueldos y demás remuneraciones dejadas de percibir hasta que se haga efectiva dicha reincorporación.

CSJ - SPA (64)

24-3-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El cargo de "Secretario Administrativo II" de la unidad de Nutrición del Estado Nueva Esparta, es un cargo de confianza.

En tal virtud, y como lo demuestra el contenido del expediente administrativo (folios 158 - 180 - 182 - 188 - 200 - 201 - 230 - 232, etc.), el Organismo procedió ajustado a derecho cuando consideró incluido el cargo ejercido por el recurrente dentro de las previsiones del Decreto 211 del 02-07-74, por cuanto, evidentemente, el "Secretario Administrativo II" en la particular organización del Instituto Nacional de Nutrición ejerce un cargo en el cual ejecuta labores de complejidad y responsabilidad dirigidas a administrar fondos públicos (habilitaduría, caja, tesorería, ordenación y control de pagos) y asimismo de compras, suministro y almacenamiento, que lo enmarcan definitivamente dentro del supuesto del literal B, numeral 2º del Decreto.

CPCA

9-4-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de "Jefe de Personal I", por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo, es de Carrera.

Por lo demás, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el "Manual Descriptivo de Clases de Cargos" las funciones ejercidas por el recurrente —las del cargo de "Jefe de Personal I"— tienen como características del trabajo las siguientes: Bajo supervisión general, realiza trabajos de dificultad promedio, como responsable por coordinar y supervisar los programas de Administración de Personal para un organismo pequeño y poco complejo, o coordina y supervisa las labores que se realizan en una unidad de la Oficina de Personal de un organismo mediano, de la

Administración Pública; y realiza tareas afines según sea necesario y, como tareas típicas (solamente de tipo ilustrativo) tiene las siguientes: Distribuye, coordina y supervisa el trabajo de la unidad a su cargo; es responsable por la aplicación de normas laborales; representa al Organismo por ante la Inspectoría del Trabajo en todos los asuntos referentes a personal obrero; revisa y conforma la liquidación de prestaciones sociales, viáticos, jornales y sobretiempos al personal; prepara avisos de cargos vacantes para la prensa y para información interna; recibe y evalúa solicitudes de empleo; clasifica los cargos del organismo y evalúa el personal; supervisa la preparación de las nóminas de pago; controla lo concerniente al Seguro Social Obligatorio; redacta y firma la correspondencia de la unidad a su cargo; y evalúa el personal. Y como de los oficios contentivos del acto administrativo impugnado (folios 18 y 19) no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador, de acuerdo a funciones atribuidas al cargo de "Jefe de Personal I", que lo conviertan en un cargo de alto nivel o de confianza, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carrera Administrativa y del Decreto N° 211, resultando por lo demás evidente que las funciones relativas a tal cargo se realizan bajo dirección general, deducción a la cual se llega después de revisar las indicadas "características" y "tareas típicas" que atribuye a ese cargo el referido Manual Descriptivo de Clases de Cargos, por lo cual es necesario concluir que las funciones del cargo de "Jefe de Personal I" no es de aquellos cuyas características, descritas en dicho Manual, lo puedan conformar como de confianza de acuerdo al citado Decreto N° 211, siendo, por ende, de libre nombramiento y remoción.

En el caso de autos no se evidencia, pues, cuáles eran las funciones que ejercía el recurrente en el cargo para que pueda ser excluido de la carrera sino que por el contrario está probado que el cargo del cual era titular —"Jefe de Personal I"—, de acuerdo a la descripción contenida en el susomenteado Manual Descriptivo de Clases de Cargos y por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo es de carrera en virtud de lo cual el Decreto N° 211 no puede serle aplicable al presente caso y así se declara.

En fuerza de los razonamientos expuestos, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por la sustituta del Procurador General de la República contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 11 de noviembre de 1980 la cual queda confirmada en todas sus partes.

C. Funcionarios de libre nombramiento y remoción

CSJ - SPA (28)

23-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Jefatura de programas regionales y de unidades con jerarquía similar a la de una División, son cargos de Alto Nivel.

Sustancialmente el objeto del recurso intentado por el apoderado del empleado Espíritu Santo Rodríguez Hernández, se contrae a atacar el acto de remoción y retiro de que fuera objeto por aplicación del artículo 4º, numeral 3º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo único del Decreto 211 (folio 7).

Sobre la materia y a través de varias decisiones, este Alto Tribunal ha exigido, entre otros criterios y como condición para justificar la legalidad de un acto de remoción basado en el Decreto 211, que en el mismo se defina con precisión cuál de las causales contenidas en los literales del referido Decreto fundamenta la decisión, señalándola expresamente.

En el caso de autos se observa que la Administración (Instituto Nacional de Nutrición) procedió a remover el funcionario (oficio Nº 03468 del 1º-10-75) con referencia amplia al Artículo Único del Decreto 211 sin especificar cuál de los supuestos en él contemplados enmarcaban el cargo de "Médico de Salud Pública I" para considerarlo como de libre nombramiento y remoción y excluirlo, por ende, de la Carrera Administrativa. Ahora bien, no obstante la anotada ambigüedad o imprecisión en la aplicación del Decreto 211, del expediente administrativo del funcionario, remitido a esta Corte, cuyo contenido constituye la motivación intrínseca del acto de remoción, la Sala concluye que la actuación administrativa cuestionada estuvo fundamentadamente sustentada.

En efecto, de la documentación que aparece en autos se desprende que el funcionario Espíritu Santo Rodríguez Hernández si bien ejercía el cargo denominado "Médico de Salud Pública I", lo hacía al frente de la Unidad de Nutrición que el Instituto Nacional de Nutrición opera en el Estado Táchira, correspondiéndole en consecuencia ejercer (folio 153) tareas de neto carácter administrativo entre las cuales destaca:

- 1) Dirigir, supervisar y evaluar el programa de nutrición y alimentación en el Estado.
- 2) Dirigir y supervisar los funcionarios técnicos y administrativos que tenga la Unidad bajo su inmediata dependencia en el Estado.
- 3) Estudiar y elaborar el anteproyecto de Presupuesto-programa anual y presentarlo al Jefe del Servicio Cooperativo de Salud para su discusión y por intermedio de éste al Director del Instituto Nacional de Nutrición para su aprobación.
- 4) Proponer al Director del INN, con el conocimiento del Jefe del Servicio Cooperativo de Salud, los traslados presupuestarios, la movilización y el nombramiento del personal necesario.
- 5) Movilizar y firmar, conjuntamente con el Administrador de la Unidad, los fondos asignados al programa de acuerdo a las normas establecidas por el INN.
- 6) Elaborar y presentar dentro de los 10 primeros días de cada mes un informe de las actividades realizadas en el mes anterior. Este informe deberá ser presentado al Jefe de Servicio Cooperativo de Salud y por su conducto al Director del INN.
- 7) Elaborar un informe anual que será presentado a las personas indicadas anteriormente.
- 8) Participar en el Consejo Técnico del Servicio Cooperativo de Salud.
- 9) Convocar al C.E.N.A.
- 10) Enviar mensualmente al Ejecutivo del Estado y al INN un informe de actividades y gastos.
- 11) Ejecutar otras funciones que le sean asignadas por el INN.

En consecuencia, resulta evidente para esta Sala que las funciones reseñadas permiten insertar el cargo ejercido por el funcionario de que se trata, en el supuesto contemplado por el literal A, numerales 7º y 8º del Decreto 211, que declara de alto nivel a la jefatura de programas regionales y de unidades con jerarquía similar a la de una División; en cuya virtud el acto de remoción y retiro de Espíritu Santo Rodríguez Hernández está ajustado a derecho, y así se declara.

CSJ - SPA (29)

12-2-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El cargo de "Biólogo I", no es un cargo de Alto Nivel.

En el caso de autos, el funcionario es removido y retirado por estar al frente, según defiende el representante de la República, de un cargo de Jefe de Programa

Nacional en la Oficina Nacional de Pesca. Ahora bien, observa esta Sala que de los recaudos a veces contradictorios (folios 45, 53 y 62) que informan el expediente administrativo del recurrente y de la propia actuación de la Administración, puede concluirse en que el cargo que ejercía el ciudadano *Carlos E. Giménez Bracamonte era el de Biólogo I*, tal como lo demuestran la constancia emanada el 05-02-76 de la Dirección de Personal del Ministerio, Jefatura de la División de Trámites y Controles (folio 22), los Antecedentes de Servicio del empleado (folio 23), el Movimiento de Personal N° 1340 que deja constancia del retiro del funcionario del cargo que desempeñaba como Biólogo I en la *Sección de Investigaciones Pesqueras, División del mismo nombre, de la Dirección de Desarrollo Pesquero del Ministerio de Agricultura y Cría* (folio 45), el memorándum interno suscrito por el Jefe de la División de Trámites y Controles de la Dirección de Personal del Despacho nombrado, en el cual expresamente se establece que “el citado funcionario desempeñaba el cargo de Biólogo I” (folio 47); el memorándum interno del Director de la Oficina Nacional de Pesca donde hace igual mención del cargo del recurrente: Biólogo I (folio 49). Estas últimas comunicaciones determinan que el cargo que ejercía el solicitante de la nulidad era el de Biólogo I, en cuya calidad estaba al frente del *Departamento de Recursos Marinos, dependiente de la División de Recursos Pesqueros* (folios 53 y 62), unidad que acorde con la organización administrativa que prevé el artículo 5) de la Ley Orgánica de la Administración Central se ubica en los niveles inferiores de la estructura ministerial.

En consecuencia, dado que la representación de la República no trajo al expediente instrumento alguno que comprobara de modo suficiente el alto nivel de la posición ocupada por el empleado y el Programa Nacional que éste jefaturaba o coordinaba, considera la Sala que el cargo desempeñado por Carlos Enrique Giménez Bracamonte no puede enmarcarse como pretendió hacerlo la Administración sobre un falso supuesto, dentro del caso previsto por el literal A), numeral 7) del Decreto 211, en cuya virtud esta Corte, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el representante de la República contra la decisión emanada el 2 de julio de 1976 del Tribunal de la Carrera Administrativa.

CSJ - SPA (54)

19-3-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El cargo de “Perito Agropecuario” (I, II, III), por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo, es un cargo de confianza.

Sobre la materia y a través de varias decisiones, esta Sala ha puntualizado, entre otros criterios, que la sección “B” del referido texto reglamentario hace referencia en forma genérica a la naturaleza de las funciones inherentes a los distintos cargos para calificarlos como de “confianza”. *Indiscutiblemente esta descripción de funciones del cargo y su ubicación dentro de la organización administrativa...* configuran para la Administración, la motivación intrínseca y formal del acto cuando resuelve aplicar el Decreto 211.

El concepto de confianza que desenvuelve el literal “B”, debe buscarse a través del examen de las funciones inherentes propias a los cargos.

Ahora bien, en el caso de autos se observa que el organismo procedió a remover y a retirar al empleado (oficios Nos. 20605 y 25257 del 29-7-74 y 5-9-74, respectivamente) sobre la base de los numerales 1º y 2º del literal “B”, destacando en la contestación a la querrela por una parte, las funciones que ejercía aquél, y por la otra, que el cargo desempeñado por el querellante aparece dentro de la estructura

interna del Instituto como el de "Agente de Créditos", equivalente en el Sistema de Clasificación de Cargos al de Perito Agropecuario (I, II y III), calificación ésta que *aparece acreditada a través del expediente*, en unos casos como Coordinador y en otros como Agente y que el representante del actor no ha desvirtuado en modo alguno (folios 28-42-44-49-50-51-52 y 89).

De los recaudos analizados concluye la Corte en que, en efecto, el cargo desempeñado por el querellante, dentro de la organización administrativa del Banco Agrícola y Pecuario, envolvía el ejercicio principal de actividades de fiscalización; inspección, avalúo, justipreciación, valoración y control de pagos.

En tal virtud, la Administración procedió ajustada a derecho cuando decidió aplicarle al querellante el Decreto 211, literal "B", numerales 1º y 2º.

En consecuencia, esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por el sustituto del Procurador General de la República contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 22 de enero de 1976.

CSJ - SPA (77)

7-4-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El concepto de "Despacho" contenido en el Nº 2 del literal C del Decreto 211, debe entenderse como el núcleo principal desde el cual el funcionario (comprendido en las categorías de los numerales 1º y 2º del Art. 4º de la Ley), entre otras cosas toma las decisiones inherentes al desarrollo de la actividad administrativa propia del sector que dirige, constituyendo éstas la culminación de todas las demás actuaciones que ejecutan las dependencias o unidades que le están adscritas.

En este orden de ideas, por cuanto la aplicación del Decreto 211 envuelve en principio una lesión al derecho primordial del funcionario de carrera: el de la estabilidad, es necesario establecer que el concepto de "despacho" desarrollado en el numeral 2º del literal c) del Decreto 211 debe entenderse en sentido restringido, esto es, como el núcleo principal desde el cual el funcionario comprendido en las categorías que prevén los numerales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley, despacha, resuelve, concluye, toma las decisiones inherentes al desarrollo de la actividad administrativa propia del sector que dirige y que constituye culminación de todas las demás actuaciones que ejecutan las dependencias o unidades administrativas que le están adscritas.

En virtud de lo expuesto debe concluirse en que la Administración, al aplicar el Decreto 211 al cargo que ejercía la recurrente basado en el numeral 2º del literal c), tergiversó los hechos que deben servir de fundamento al acto adoptado e hizo éste pasible de invalidación.

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El funcionario que ingresa a un cargo de manera provisional, no es funcionario de Carrera, sino aspirante a su ingreso; pero no por ello deja de tener cualidad y legitimación activa para incoar querrela por sus derechos.

El nombramiento hecho de conformidad con el transcrito artículo 36, es un acto de trámite y no definitivo; por ello no siendo funcionario de carrera el que ingresa de conformidad con su contenido, la competencia para nombrar y revocar dichos nombramientos la tiene el Jefe de la Oficina de Personal, quien, conforme al artículo 13, ordinal 4º, propone los nombramientos de ingreso o de ascenso.

El ingreso a un cargo de manera provisional es en la práctica una proposición de ingreso y en este último caso sí se regirá la competencia de conformidad con el artículo 36 citado. El funcionario nombrado en tales condiciones es cierto que no es funcionario de carrera, sino aspirante a su ingreso; pero no por ello deja de tener cualidad, legitimación activa para incoar querrela por sus derechos, que si bien no son derechos inherentes a su condición de funcionario de carrera, le surgen por su cualidad de simple funcionario; además de que —el funcionario que ingresa a un cargo conforme al artículo 36 de la Ley de Carrera Administrativa— tiene derecho a que, al revocársele el nombramiento, se demuestre que no es apto para el cargo, por cuanto eso implica negarle una oportunidad para su ingreso a la carrera.

CPCA

25-2-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de "Liquidador I" no es un cargo de confianza.

Con los recaudos analizados y que forman parte integrante del expediente administrativo del querellante, no se demuestra que éste desempeñaba funciones que puedan calificarlo como de confianza y por tanto susceptible de aplicación del Decreto N° 211 pues del *Manual Descriptivo de Clases de Cargos* de la Oficina Central de Personal se evidencia que las características del trabajo del cargo de "Liquidador I" son las siguientes: Bajo supervisión general, realiza trabajos de dificultad rutinaria, en la revisión y liquidación de planillas de declaración en uno de los ramos y/o sector de la Renta; y puede supervisar una unidad pequeña de liquidación de un sector de alguno de los ramos de la Renta; y realiza tareas afines según sea necesario y, tiene como tareas típicas (solamente de tipo ilustrativo) las siguientes: Revisa detalladamente las planillas de Declaración de Rentas, para verificar la exactitud de los datos suministrados por el contribuyente; efectúa los cálculos necesarios para determinar el monto de las planillas de liquidación de: Derecho de Importación, Multas, Trimestres, Impuesto Diferencial, Bebidas Alcohólicas, Impuesto de Sal, Movimiento de Tonelaje por concepto de Caleta a Destajo, Derecho de Estiba y otros; ordena a los Liquidadores Auxiliares rectificación de rentas mal declaradas; y, revisa y firma los recaudos de liquidación. Pues bien, ni de las indicadas "característica" y "tareas típicas" del cargo de "Liquidador I", ni de los oficios de remoción y de retiro (folios 6 y 7) puede deducir esta Corte ningún elemento identificador que lleve a la conclusión de que las funciones que ejercía el recurrente en el cargo de "Liquidador I" son de confianza y por tanto debe ser excluido de la carrera por cuanto está probado que la naturaleza de las funciones que desempeñaba dicho querellante son de carrera en virtud de lo cual el Decreto N° 211 no es aplicable al presente caso haciéndose improcedente —y así se declara— la solicitud contenida en la formalización de la apelación interpuesta de que se revoque la declaratoria de nulidad del acto de retiro cuestionado, pues como acertadamente estableció el Tribunal de la Carrera Administrativa en el fallo apelado "los empleados que trabajan bajo supervisión general, normalmente reciben instrucciones relativas a los detalles de la mayoría de las asignaciones, pero tienen libertad para elaborar su propia organización de trabajo dentro de los procedimientos, métodos y normas establecidas. A veces se les separa de su supervisor en sentido físico y están sujetos

solamente a verificaciones supervisorias periódicas". "Esta clase de cargo tiene por encima tres clases de supervisión: bajo dirección, bajo dirección general y bajo dirección administrativa, en las cuales los funcionarios tienen gran autonomía para actuar, planifican, tienen poca supervisión y actúa dentro de direcciones generales de programa". "En el caso de la clase de cargo que ejerce el querellante ello no ocurre así, por tanto, se concluye que tiene supervisión directa y no tiene autonomía, lo cual nos permite concluir en sentido contrario al criterio sustentado por el organismo en referencia a que sea el cargo de Liquidador I, de confianza".

En fuerza de los razonamientos expuestos, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el sustituto del Procurador General de la República contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 20 de octubre de 1980 la cual queda confirmada en todas sus partes.

CPCA

10-3-81

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

El cargo de "Jefe de Mantenimiento III", como cargo de vigilancia y mantenimiento, no es un cargo de confianza.

Este alto Tribunal acoge en todas sus partes la decisión antes transcrita del Tribunal *a quo*, ya que el hecho de supervisar la limpieza y los ascensores del edificio tales tareas no pueden llevar a la clasificación de un cargo de libre nombramiento y remoción y no se ajustan en consecuencia a lo señalado en el Decreto Nº 211 del 2 de julio de 1974, en el aparte B) de su artículo único, como son aquellos de fiscalización e inspección; avalúo, justipreciación o valoración; otorgamiento de patentes de invención, marcas, licencias y exoneraciones; administración y custodia de especies fiscales y documentos mediante los cuales el Fisco Nacional otorga privilegios o prerrogativas a los contribuyentes; control de extranjeros y fronteras; y tripulación de naves y aeronaves al servicio de las autoridades de cada organismo, ni de aquellos 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.

Dicho dispositivo es de interpretación restrictiva ya que es limitativa de los derechos acordados por la ley a los funcionarios y empleados públicos.

Por todas las razones expuestas, no puede esta Corte llegar a la convicción de que el cargo clasificado por la Administración como "de confianza" y que se resuelve en supervisar el personal de limpieza, ascensores, recepción y vigilancia en el Edificio Haiek y rinde cuenta a la Jefatura de Servicios Generales sobre las fallas habidas en el funcionamiento de las instalaciones de alumbrado y electricidad de los aparatos de aire acondicionado y de los ascensores del edificio, no puede en manera alguna ser clasificado como un empleado de confianza en el sentido de que el Decreto antes citado lo trae, y así se declara.

3. *Derechos*A. *Prestaciones Sociales: Cálculo***CPCA****10-3-81**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El tiempo transcurrido en el Exterior, realizando estudios por otorgamiento de becas autorizadas por la Administración, es computable para la determinación de la antigüedad del funcionario en el servicio público.

... esta Corte al respecto, observa que en la etapa procesal cumplida en esta segunda —y última— instancia el apelante produjo documentación suficiente, que corre inserta a los folios 244, 245, 246 y 247 del expediente que prueban plenamente que el recurrente disfrutó de una beca concedida por el Gobierno francés, en consecuencia también se modifica el fallo apelado en el sentido de que se ordena computar el lapso comprendido entre el 1º de noviembre de 1970 y el 1º de agosto de 1972 a los fines de la determinación de la antigüedad del querellante en el servicio público y así también se declara.

CPCA**10-3-81**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

Los años de servicios prestados por el funcionario público en organismos regionales son computables a los efectos del cálculo de las prestaciones sociales.

En lo relativo al segundo alegato, o sea que los años de servicios prestados por la funcionaria en la Dirección de Administración del Estado Táchira y en el Servicio Cooperativo de Salud del mismo Estado no son computables a los efectos del cálculo de las prestaciones sociales por ser éstos Organismos Públicos Regionales, esta Corte expresa lo siguiente:

Aun cuando la representante de la Procuraduría General de la República trae en su apoyo el artículo 6º de la mencionada Ley, que reza:

“La competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal en la Administración Pública Nacional se ejercerá por:

- 1º. El Presidente de la República;
- 2º. Los Ministros del Despacho; y
- 3º. Las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional”.

Como deviene de su simple lectura dicha norma está referida a la competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal y a qué funcionarios le compete, por lo cual mal puede aplicarse al cálculo de las prestaciones sociales a la cual se refiere el artículo 51 de la misma Ley en su primera parte. De su lectura no cabe la menor duda cuando expresa:

“El tiempo transcurrido en los cargos anteriores...”

Cuando habla de cargos anteriores se refiere a cargos públicos ya sea en la Administración Nacional como la Estatal o la Municipal y en los Organismos Autónomos, por lo cual mal puede darse una interpretación restrictiva a este respecto, y así se declara.

B. *Permisos*

CPCA

17-2-81

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

La disposición contenida en el Art. 21 del Reglamento sobre Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos (referente a los casos de enfermedad o de accidente grave que no le produzca invalidez), de carácter obligatorio por parte de la Administración, comprende tanto a los funcionarios de carrera como a los de libre nombramiento y remoción.

Establece el artículo 21 del Reglamento sobre Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos que:

Artículo 21: Será obligatoria la concesión de permiso en los casos determinados en el presente artículo y por el tiempo que respectivamente se les señala:

- a) En el caso de enfermedad o de accidente grave sufrido por el funcionario que no le produzca invalidez, hasta por noventa días continuos. Este reposo podrá ser prorrogado por no más de tres períodos iguales.

La citada disposición de carácter obligatorio por parte de la Administración Pública comprende tanto a los funcionarios de carrera como a los de libre nombramiento y remoción, artículo 39 *eiusdem*:

“Los permisos y licencias de los funcionarios de libre nombramiento y remoción se registrarán de acuerdo con lo establecido en este Reglamento”.

Ahora bien, siendo el caso de que la Administración cercenó al actor el derecho que le asiste conforme a los citados artículos, al proceder a su destitución sin cumplir con todos los pasos establecidos en la Ley, indiscutiblemente dicho acto administrativo de destitución está viciado de ilegalidad, procediendo la declaratoria de nulidad del mismo y consecuentemente la reincorporación del actor al cargo en referencia o a uno de similar jerarquía, como el pago de los salarios caídos y así se declara.

4. *Renuncia*

CPCA

10-3-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Para que la renuncia de un funcionario público surta todos sus efectos debe ser debidamente aceptada por la Administración, dentro del plazo mínimo que el renunciante ha establecido voluntariamente.

En orden a lo pautado en el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa donde se establecen las causales de retiro de la Administración Pública Nacional, estipulándose en el ordinal primero que la renuncia escrita del funcionario debe ser “aceptada”, es obvio que la consecuencia de una renuncia no puede ser otra que la aceptación de la contraparte.

Respecto a la renuncia del querellante el Tribunal *a quo* en el fallo apelado decidió que: “La doctrina está acorde en considerar que la renuncia es un acto unilateral del funcionario mediante el cual expresa su voluntad de romper el vínculo de empleo público que tiene con la Administración, acto que requiere de la acep-

tación de la Administración para que surta todos sus efectos, lo cual conlleva la consecuencia, de que el funcionario pueda retirar su renuncia siempre y cuando no se haya producido dicha aceptación”.

“Interesa señalar que el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa establece como causal de retiro «la renuncia debidamente aceptada»; y en el Reglamento sobre el Retiro y Pago de Prestaciones a los Funcionarios Públicos de Carrera, en su artículo 13, pauta, que la renuncia deberá ser notificada al funcionario de mayor jerarquía dentro de la unidad administrativa o de nivel similar a la Dirección, con quince (15) días de anticipación por lo menos, a la fecha efectiva de su vigencia con la obligación para el renunciante de permanecer en el ejercicio del cargo, hasta que reciba la notificación de la aceptación hecha por la máxima autoridad administrativa, «en caso contrario le será exigible la responsabilidad disciplinaria a que hubiere lugar». También estipula esta norma reglamentaria, que aceptada la renuncia, debe procederse al trámite para el pago de las prestaciones sociales salvo que se tratase de una renuncia tácita por aceptación de un nuevo cargo dentro de la Administración Pública Nacional, incompatible con el que ejerce”.

“Es decir, de acuerdo con la doctrina, y con las normas legales y reglamentarias que rigen la materia, la renuncia es un acto discrecional del funcionario, y como tal, lo interpone cuando lo crea conveniente a sus intereses, teniendo como única limitación, el que debe observar un plazo mínimo de quince (15) días, ello para evitar sorpresa y salvaguardar la buena marcha del servicio público del cual se trate, a su vez, la aceptación también es un acto discrecional de la Administración, y en este sentido, también puede operar el rechazo pero debidamente fundado en razones de servicio”.

5. Destitución

CPCA

26-3-81

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

La aplicación de la sanción de destitución de un funcionario público está sometida al cumplimiento del procedimiento pautado en el Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales.

La destitución es la sanción contemplada en la Ley de Carrera Administrativa, para los funcionarios que incurran en alguna de las causales contempladas en su artículo 61. La aplicación de esta pena tan severa está sometida al cumplimiento cabal del procedimiento pautado en los artículos 25 y siguientes del Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales, a través del cual la Administración tiene la oportunidad de presentar los hechos o circunstancias que constituyen la justificación legal de la medida sancionatoria que pretende imponer y el administrado, a su vez la de hacer uso de todos los derechos que la propia Ley le concede en su descargo.

En el caso de autos, la Administración estimó suficiente para imponer la grave sanción de destitución el informe-denuncia presentado por el funcionario que efectuó la amonestación del querellante firmada también por varios empleados que aparentemente presenciaron el incidente motivo de la sanción; y el escrito que el accionante presentó a la Jefe de Personal con su versión de los hechos. Es decir, que en ningún momento se dio formal aplicación al procedimiento disciplinario contenido en el

Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales, sin que tal violación pueda justificarse por el hecho alegado por el sustituto del Procurador General de la República de que: "La falta cometida por el ciudadano Romeo A. Cepeda Núñez que trajo como consecuencia su destitución, fue cometida por él en forma pública, es decir ante un gran número de empleados del Instituto, hecho este que facilitó su pronta comprobación..." Sin embargo, no se evidencia en el expediente diligencias tendientes a tal comprobación, pues no consta la identificación de las personas firmantes del informe-denuncia que se dice presenciaron el incidente motivo de la destitución, ni sus declaraciones o versión de los hechos rendidas ante funcionario competente. Se trató en consecuencia, como bien expresa la recurrida, de "una violación del procedimiento disciplinario, ya que, tratándose de un funcionario de carrera no podía tomarse una medida de tal naturaleza sin las garantías que el sistema otorga a los funcionarios y como tal, de un acto carente de legalidad". Criterio que esta Corte comparte y así se declara.