

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre de 1986

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. *República: Responsabilidad Administrativa. 2. Administración Pública Descentralizada: Colegios Profesionales.*
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
 1. *Régimen del Distrito Federal.*
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *El Procedimiento Administrativo: Derecho a ser oído. 2. Los Actos Administrativos. A. Motivación. B. Vicios. C. Efectos: cosa juzgada administrativa. 3. Contratos Administrativos. 4. Los Recursos Administrativos. Recursos de reconsideración: Lapsos de decisión.*
- IV. JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Acción de amparo y derecho a obtener oportuna respuesta.*
- V. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos: Competencia de la Corte Suprema de Justicia. 2. El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (anulación). A. Objeto del recurso. B. El libelo del recurso. a. Formalidades. b. Expresión de los motivos de impugnación. c. Reforma del libelo. C. Condiciones de admisibilidad. a. Documentos que deben acompañar al recurso. b. Legitimación y representación. c. Lapsos de caducidad. d. Excepciones de inadmisibilidad. D. Cartel de emplazamiento. E. Procedimiento: Reposición. F. Regímenes procesales particulares: mero derecho. G. Suspensión de efectos del acto administrativo. H. Limitaciones a las actuaciones de la Administración en juicio. I. Poderes del juez. J. La sentencia en lo Contencioso-Administrativo. 3. El Contencioso-Administrativo de interpretación. 4. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales: Contencioso de la Carrera Administrativa.*
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Bienes del Estado: Prescriptibilidad de las tierras baldías. 2. Propiedad: Régimen inquilinario. 3. Expropiación: Avalúo.*
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Competencias de la Oficina Central de Información. 2. Clases de Funcionarios. 3. Derecho a prestaciones sociales.*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. República: Responsabilidad Administrativa

CPCA

20-3-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Silvia Rosa Riera vs. República (INAVI).

Al ser alegada la responsabilidad por hecho ilícito de un organismo administrativo, deben ser demostrados los tres elementos que la conforman: la culpa, el daño y la relación de causalidad.

La demandante alega la responsabilidad por hecho ilícito del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), considerándolo responsable en su carácter de administrador del inmueble, de la muerte del menor Cruz Alexander Riera. Estima que existió negligencia del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) al no mantener en buen uso y funcionamiento los ascensores y, específicamente, aquel en el cual se produjera la tragedia. Esta negligencia se hace manifiesta por la falta de colocación de aviso indicativo de que el aludido ascensor se encontraba en reparación, "lo que motivó que el menor no se percatara del daño que tenía el ascensor" y que en forma confiada tratara de montarse en el mismo. Fundamenta la responsabilidad del Instituto en el artículo 1185 del Código Civil.

Fundada en la forma que antecede, le correspondía a la demandante demostrar los tres (3) elementos de la responsabilidad por hecho ilícito, esto es: la culpa, el daño y la relación de causalidad.

Por lo que atañe a la culpa, su existencia la fundamenta la actora en la negligencia del Instituto al no cumplir su obligación de mantener en buen uso y funcionamiento al ascensor y de no colocar un aviso señalando que el mismo se encontraba en reparación.

Por su parte el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) señala que el ascensor se encontraba dañado desde hacía mucho tiempo; que todos estaban enterados del hecho y que se habían tomado las medidas para impedir su uso y que existió culpa de la víctima y el hecho de un tercero, por la circunstancia de que el ascensor no podía abrirse sino mediante el uso de la llave correspondiente o de palancas u otros medios que forzarán la apertura.

Pasa este Tribunal a analizar las pruebas que las partes promovieron y evacuaron a los fines de demostrar sus respectivos alegatos.

De acuerdo con los términos de la demanda y con el contenido de la contestación al fondo de la misma, los hechos sobre los cuales recaía el debate probatorio son los siguientes:

1º) La muerte del menor y que, la causa de la misma, la determinó el estado en que se encontraba el ascensor del piso 12.

2º) El hecho de que el ascensor, en relación con el cual se produjera el accidente, se encontraba desde hacía mucho tiempo fuera de servicio.

3º) La circunstancia de que el ascensor, al cesar su funcionamiento, se encontraba detenido en el piso 12, donde habitaba el menor.

4º) El hecho de que el ascensor no sólo tenía daños funcionales, por los cuales no estaba en servicio, sino también daños en su estructura, porque había sufrido los efectos de un incendio y había un hueco en el piso de la cabina.

5º) El hecho de que los habitantes del edificio tenían conocimiento de que no podían hacer uso del medio antes aludido para movilizarse, por lo cual debían emplear para tales fines las escaleras.

6º) El hecho de que el propio niño ocasionó su muerte por encontrarse jugando con otros compañeros en el pasillo que da acceso al ascensor y que, presumiblemente, el juego al cual estaba dedicado era el de escondite y que buscó refugio en el ascensor.

7º) El hecho de que los ascensores descompuestos eran desactivados por el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) en forma tal que se les desconectaba la corriente eléctrica y al mismo tiempo se cerraban sus puertas las cuales no podían ser abiertas sino con la correspondiente llave o forzándolas con palancas u otros medios mecánicos.

8º) El hecho de que el Instituto Nacional de la Vivienda tomó las medidas para impedir el uso del ascensor.

9º) La circunstancia de no existir aviso alertando al usuario para que no utilizara el ascensor.

Ante este cúmulo de circunstancias se observa que los testigos promovidos y evacuados por la demandada, entre ellos ingenieros de mantenimiento, señalan que el ascensor se encontraba desactivado en el piso 12, demostrándose que en el mismo piso jugaba la víctima quien penetró en el ascensor por cuanto el sistema de cierre del mismo y la falta de aviso del peligro que ello representaba no lo alertaron contra el gravísimo riesgo en el cual se encontraba.

Los testigos promovidos por la parte actora afirman que presenciaron el desplazamiento del niño hacia el ascensor, lo cual lo condujera a su caída al vacío no siendo desvirtuada tal prueba por la demandada. Así, Jesús Manuel Barrios, afirma que "no había ningún aviso de ninguna naturaleza que dijera que el ascensor estaba echado a perder" y afirma, asimismo, que su versión de los hechos le consta por haberlos presenciado. La testigo Evelinda Arraiz Hernández dice que son ciertos los hechos narrados en el libelo y que estaba presente el día en que ocurrieron, señalando que no había ningún aviso que alertara sobre el estado del ascensor. El testigo Eloy Enrique Peraza Colina se expresa en el mismo sentido que los anteriores.

Por su parte los testigos promovidos y evacuados por el instituto demandado señalaron que los ascensores estaban desactivados; que técnicamente no tenían reparación y que se habían tomado medidas para impedir su acceso; pero nada señalan respecto a la situación del ascensor detenido en el piso 12, salvo que el mismo se encontraba particularmente dañado no sólo en su funcionamiento sino también en su estructura, ni tampoco señalaron que la muerte de la víctima fue causada por su propia imprudencia.

El resultado de la averiguación penal que se abriera no aporta a esta Corte ningún elemento de juicio valedero: por una parte por lo limitado y escueto de las pruebas analizadas que nada revelan sobre la forma como acaecieron los hechos; y por otra, porque el objeto de tal averiguación fue la determinación de si existían hechos punibles en el accidente que produjera la muerte del menor. En esta sede lo que se debate no es la responsabilidad penal, sino la responsabilidad civil, situaciones jurídicas éstas que no pueden identificarse y que es posible o no que coincidan en un suceso concreto.

Por lo que atañe al elemento culpa que ha sido objeto del precedente análisis el mismo se pone de manifiesto porque el organismo demandado se exceptuó alegando como justificación el hecho de la víctima o de un tercero, admitiendo, por tanto, el daño y su causa y, además, porque alegó que tomó las medidas necesarias para impedir el uso del ascensor dañado, lo cual no pudo demostrar. De todo esto se desprende la actividad negligente del organismo mencionado en observar las medidas más elementales de cautela en relación con el ascensor, por cuanto el mismo aceptó que le

correspondía adoptar tales medidas. Además, no consta que hubiese advertido del peligro que el mismo representaba a la comunidad ni que hubiese tomado medidas para impedirlo.

No puede escudarse la demandada en el alegato de que todos conocían que el ascensor estaba fuera de servicio, para justificar la falta de aviso del peligro que el mismo representaba, sobre todo respecto al piso 12, donde se encontraba detenido y por la circunstancia de tener un hueco en la cabina, ya que cualquier visitante desconocedor de la situación e incluso, como lo fuera el caso de autos, cualquier menor incapaz de medir los riesgos de su utilización, al no ser alertados sobre los mismos debidamente, quedaban sometidos a los peligros que derivaban del estado del vehículo. De allí que, en tal sentido, existió responsabilidad en la demandada al no impedir la producción de los daños que el estado del ascensor pudiera ocasionar, por cuanto admitió el daño y su causa, al alegar como excepción de su responsabilidad el cumplimiento de las medidas que dijo haber tomado y el hecho de la víctima.

La negligencia es, al efecto, la conducta culposa caracterizada por la falta de actuación o por la actuación ineficiente de las obligaciones que se han asumido por cualquier causa. En el caso presente el Instituto Nacional de la Vivienda admitió que ejercía las funciones de mantenimiento de las instalaciones del inmueble y que por ello había tomado toda clase de precauciones, lo cual no demostró.

De las razones que anteceden deriva la existencia de la culpa por negligencia del organismo demandado, en su papel, demostrado en autos, de responsable del mantenimiento del inmueble.

Por lo que atañe al daño, el mismo está representado por la muerte del menor y por lo que respecta a la relación de causalidad entre el daño y la culpa, a los fines de determinarlo, debe esta Corte pronunciarse sobre la cualidad del demandado.

Al efecto, el mismo se presenta en forma incontrovertida como titular de la obligación de mantener en buen estado las instalaciones del edificio. Se observa al efecto que el carácter antes señalado no ha sido objeto de discusión por el demandado quien, a través de las pruebas que produjo, trató de demostrar que no existió negligencia en su actuación ya que tomó las medidas necesarias para desactivar el ascensor e impedir su acceso al mismo, pero justamente lo anterior demuestra la obligación que poseía y a la cual no diera el debido cumplimiento, lo cual lo hace responsable de los daños derivados de ella, sobre todo, al demostrarse que existió negligencia, esto es, una conducta culposa en su actuación.

La presencia de los elementos analizados hace que la responsabilidad del demandado se subsuma en la disposición del artículo 1185 del Código Civil que contempla la responsabilidad genérica por hecho ilícito sin que hubiese demostrado que estuvieran presentes algunas de las causas de inimputabilidad que alegara.

La situación procesal tal como quedara planteada sólo permitía a la demandada demostrar, para liberarse de la responsabilidad, que fue diligente en su obligación de mantenimiento, impidiendo que el estado del ascensor pudiera acarrear daños a los habitantes del edificio y a los eventuales usuarios; o que un hecho de la propia víctima causó su muerte; pero la misma no pudo hacer tal demostración, quedando probado, por el contrario, que el ascensor ofrecía un grave riesgo de accidente respecto al cual no se alertó a los usuarios, en razón de lo cual el daño se produjo. De allí que, demostrado el indicado daño, demostrada la culpa por negligencia y, asimismo, la existencia de la obligación de mantenimiento que fuera incumplida por el Instituto demandado, se han dado los supuestos para que proceda la responsabilidad, y así se declara.

2. *Administración Pública Descentralizada: Colegios Profesionales*

CPCA

29-5-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Milagros Gutiérrez vs. Colegio de Odontólogos del Estado Zulia.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos de los Colegios Profesionales.

De lo expuesto se concluye que las apelaciones a que se refieren los numerales 10 del artículo 28, y 9 del artículo 42, que se ejercen para ante la Comisión Electoral Nacional, y que le permiten revisar las decisiones que en materia electoral adopten las Comisiones Regionales, no son otra cosa que recursos jerárquicos que tienen por característica el permitir al superior examinar y controlar los actos de los subalternos. Como tal recurso jerárquico, en atención a lo establecido en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aplicable supletoriamente a los procedimientos administrativos de los Colegios Profesionales, cabe contra todo acto administrativo, o contra los actos de trámite que impiden el inicio o la continuación de un procedimiento, que causen indefensión, o que prejuzguen sobre lo definitivo.

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Régimen del Distrito Federal*

CPCA

20-3-86

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Distribuidora Ave vs. Concejo Municipal del Distrito Federal.

En la Municipalidad del Distrito Federal, las competencias administrativas "son exclusivas" del Gobernador, mientras que las competencias deliberativas o legislativas de orden local, corresponden al Concejo Municipal.

Visto el alegato de incompetencia que envuelve la argumentación del recurrente acerca de la naturaleza de las funciones atribuidas al Gobernador del Distrito Federal, la Corte entra a examinarlo en primer término, de manera que su procedencia o improcedencia determinará si se hace necesario o no considerar las restantes razones que fundamentan su recurso de apelación. En tal sentido se observa: En el peculiar régimen político-administrativo que consagra la Ley Orgánica del Distrito Federal, aparece éste como una entidad federal y municipal, de autonomía atenuada, que recoge también la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 2) al establecer que sus disposiciones regirán en el Distrito Federal "en todo aquello no contemplado como régimen especial" en la Ley Orgánica del Distrito Federal. Conforme a esta última (artículo 7) el Régimen Gubernativo del Distrito Federal se divide en civil y político;

y administrativo y económico. El régimen civil y político está a cargo del Presidente de la República quien ejerce la primera autoridad por medio de un Gobernador de libre elección y remoción; el Gobernador es, en consecuencia, el órgano inmediato del Presidente en todo lo referente a dicho régimen (artículos 8, 9, 11 y 13), mientras que respecto del régimen administrativo y económico la Ley establece que el Municipio integrante del Distrito Federal es una entidad autónoma en su régimen administrativo y económico y que esa autonomía se ejerce por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como Autoridad Ejecutiva (artículos 27 y 28), "en todo lo administrativo y económico" (artículos 8, 11 y 14). Aparece así el Gobernador del Distrito Federal con funciones federales y municipales, que atenuarán la autonomía municipal del Distrito Federal respecto a la que se reconoce a los demás municipios del país.

Las competencias políticas (como órgano del Presidente de la República) y las competencias administrativas (como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico) que ejerce el Gobernador del Distrito Federal, envuelven la intervención del funcionario en materias propias del Poder Nacional y del Poder Municipal referidas estas últimas a sus facultades como primera autoridad de policía (artículo 13, ordinales 6º, 7º, 11, 13, 14 y 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal) y a las que específicamente ejerce en relación a la Administración Municipal (ordinales 6º, 10, 12, 17, 19 y 20 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal).

En lo que se refiere a las competencias netamente administrativas que el Gobernador del Distrito Federal ejerce como Primera Autoridad Ejecutiva en lo Administrativo y Económico, éstas pueden catalogarse en varios subgrupos que agrupan las de carácter general (artículo 14, numerales 1º, 5º, 8º y 14); las que le corresponden respecto al Concejo (artículo 14, numerales 2º, 7º, 13 y 16); las que ejerce en relación a las oficinas y dependencias administrativas del Distrito Federal (artículo 14, numerales 4º, 9º, 10, 12 y 13); las reglamentarias (artículo 14, ordinal 3º); las que le corresponden respecto a los funcionarios y empleados municipales (artículo 14, ordinal 4º); las que se le atribuyen en lo referente a los contratos municipales (artículo 14, ordinal 11) y, por último, las que le tocan en relación a las obras públicas municipales (artículo 14, ordinal 6º).

De la enumeración anterior queda establecido que en la Municipalidad del Distrito Federal, conforme a la Ley Orgánica que lo rige, las competencias administrativas *son exclusivas* del Gobernador, mientras que las competencias deliberativas o legislativas, de orden local, corresponden al Concejo Municipal, el cual tiene atribuido el ejercicio de la autonomía normativa (artículo 44, ordinal 2º, y 5 de la Ley Orgánica del Distrito Federal), así como la intervención en actos individuales taxativamente enumerados, como se desprende de los artículos 14, ordinales 14 y 16; 29 y 41, ordinales 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Aparece, pues, claramente definido que en el régimen municipal del Distrito Federal, tal y como prevé la Ley Orgánica que lo rige, corresponde al Gobernador ejercer competencias políticas y *administrativas*, mientras que al Concejo se le atribuyen potestades legislativas en el orden local, sin que ello obste, por supuesto, para que en casos determinados por disposición legal, ejerza también funciones administrativas, como ocurre cuando designa al Síndico Procurador Municipal, o a funcionarios que le prestan servicio.

Las competencias administrativas que ejerce el Gobernador en ejecución de la Ley y de las Ordenanzas (leyes locales) que dicte el Concejo Municipal, son a veces interferidas o menoscabadas por el órgano deliberante, el cual, en evidente usurpación de atribuciones y en ejercicio de la función normativa que le reconoce la Ley Orgánica que lo rige, se arroga o invade áreas de actuación que son de la específica

competencia del Gobernador del Distrito Federal. Entre ellas destaca el ejercicio de la *potestad jerárquica*; en efecto, estando la función ejecutivo-administrativa a cargo del Gobernador, le corresponde como atribución exclusiva y como órgano superior de la jerarquía administrativa, *el conocimiento y decisión* de los recursos de alzada, jerárquicos, o de apelación, que los administrados interpongan contra las decisiones de los funcionarios inferiores de la Gobernación; de allí que resulte contradictorio que el órgano deliberante del Distrito Federal se atribuya, por disposición de las ordenanzas que él mismo dicta y en contravención de normas de rango superior como son las de la Ley Orgánica del Distrito Federal, la decisión de los recursos jerárquicos que se ejerzan contra actos de funcionarios subalternos, en unos casos, y en otros, de las propias decisiones de la máxima autoridad ejecutivo-administrativa del Distrito Federal que, *por su naturaleza, agotan la vía administrativa y abren al interesado la vía jurisdiccional*.

Lo antedicho configura, sin duda, una usurpación de atribuciones por parte del Concejo Municipal del Distrito Federal, aun cuando consagrada en normas de carácter legal (local) que *no puede contravenir lo dispuesto por la norma de rango legal superior y orgánico, contenida en la Ley que rige la organización y funcionamiento del Distrito Federal*; tal es el caso de los artículos 62 y 67 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio que establece que de las decisiones del Ejecutivo Municipal, podrá recurrirse por ante el Concejo Municipal y que las decisiones de éste agotan la vía administrativa. Ratifica este criterio la exclusión que hace la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, acerca de la aplicación de sus previsiones, al Distrito Federal (artículo 2) en "todo aquello no contemplado como régimen especial en las leyes orgánicas de dichas entidades", lo que significa, dada la particular organización del Distrito Federal, que si bien en los demás Municipios del país corresponde al Concejo el eficaz gobierno y *administración* de los intereses peculiares de la Administración, y que por ello, conoce en apelación de las decisiones de los funcionarios municipales (artículo 36, numeral 16), *al carecer en el Distrito Federal de tal competencia administrativa, resulta totalmente ilegal que la Ordenanza le confiera en ejercicio de funciones administrativas conocer en alzada de las decisiones de la máxima autoridad administrativa del Distrito Federal que, como tales, agotan la vía administrativa*.

En consecuencia, dada la existencia de las disposiciones de la Ley Orgánica del Distrito Federal que regulan, entre otras, las *competencias administrativas del Gobernador del Distrito Federal*, por virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, esta Corte Primera aplica con preferencia las disposiciones de la Ley Orgánica y *declara viciado de incompetencia* (usurpación de atribuciones), conforme a lo previsto por el artículo 14, numeral 4º, de la Ordenanza Sobre Procedimientos Administrativos del Distrito Federal (Gaceta Municipal del 17 de junio de 1983) vigente para la fecha, *el Acuerdo de fecha 27 de julio de 1983 por el cual el Concejo Municipal del Distrito Federal conociendo en alzada del acto dictado por el Gobernador del Distrito Federal, canceló la patente de industria y comercio a la empresa recurrente*.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo: Derecho a ser oído*

CPCA

15-5-86

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Pedro A. Morales vs. República (Comisión de Apelaciones del Refinanciamiento de la Deuda de Productores Agrícolas).

La violación del derecho a la defensa configura uno de los principales vicios del procedimiento administrativo y, por tanto, del acto administrativo que en su consecuencia se dicte.

La falta de motivación bastaba por sí sola para llevar a la declaratoria de nulidad de la Resolución ya identificada, sino el Juez se pronunció también sobre la violación que señalaron los recurrentes de los artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Ambas normas responden a la regulación del derecho a ser oído que reconoce la Ley al administrado y constituyen manifestación del derecho a la defensa que consagra la Constitución. El principio de oír al interesado antes de decidir algo que lo va a afectar no es solamente un principio de justicia, es también un principio de eficacia, porque asegura un mejor conocimiento de los hechos, contribuye a mejorar la administración y garantiza una decisión más justa. Este derecho a ser oído es un derecho transitivo que requiere alguien que quiera escuchar para poder ser real y efectivo, y este deseo de escuchar supone de parte de la Administración: la consideración expresa de los argumentos y cuestiones propuestas por el interesado (artículo 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), la obligación de decidir expresamente las peticiones y la obligación de fundamentar las decisiones (artículos 9 y 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), analizando los aspectos propuestos por las partes e incluso aquellos que surjan con motivo de la solicitud, petición o recurso, aunque no hayan sido alegados por los interesados (artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). De lo antedicho resulta evidente que la violación de tales extremos y, por ende, del derecho a la defensa configura en la actualidad, en el ordenamiento jurídico venezolano, uno de los principales vicios del procedimiento administrativo y, por ende, del acto administrativo que en su consecuencia se dicte.

2. *Los Actos Administrativos*

A. *Motivación*

CPCA

15-5-86

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Pedro A. Morales vs. República (Comisión de Apelaciones del Refinanciamiento de la Deuda de Productores Agrícolas).

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que persigue sobre todo la garantía de los derechos de los administrados frente a la Administración, obliga a ésta a desenvolverse dentro de determinados límites y a cumplir o respetar los requisitos

pertinentes. Entre estos requisitos el de la motivación configura la exposición de los motivos que indujeron a la Administración a la emisión del acto y que deben constar expersamente en el texto del mismo acto (artículos 9 y 18) sin que sea válida la argumentación de que estos motivos constan en el expediente administrativo. La expresión de los motivos que llevaron a adoptar una determinada decisión debe contener las circunstancias de hecho y de derecho que justifican la decisión, extremos que no cumple la Resolución CR-014 como deriva de la lectura y como bien constató el Juzgado de Primera Instancia.

B. *Vicios*

CPCA

30-4-86

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Zoraida Lucas de Lanz vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

No procede la declaración de nulidad de un acto por inmotivación en razón de que las pruebas sobre la veracidad de sus motivos no fueron aportadas durante el juicio por la Administración.

En cuanto a la fundamentación del fallo impugnado, cuyo dispositivo se basa en el criterio de que el acto es ilegal por inmotivación, en vista de que la Administración no aportó los elementos probatorios fehacientes, ya que el expediente administrativo aportado no es apreciable por no haber sido ratificado en sede administrativa, lo cual es rechazado por la parte apelante, la Corte observa:

El requisito de motivación de los actos administrativos, es un requisito de forma que se cumple cuando aparecen en él referencia a los hechos y a sus fundamentos legales. Si el acto contiene esa referencia, tal requisito queda comprobado, independientemente de la veracidad de los hechos y la legitimidad del derecho en que se fundamenta. De manera que declarar la nulidad de un acto por inmotivación en razón de que las pruebas sobre la veracidad de sus motivos no fueron aportadas durante el juicio, es totalmente infundado.

CSJ-SPA (38)

24-4-86

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Julio Aguilar Castro vs. República (Ministerio del Ambiente).

Observa la Sala:

En materia de policía de ruidos —de naturaleza eminentemente restrictiva— las facultades otorgadas a la Administración por la Ley Orgánica del Ambiente y su Reglamento N° 5 contra Ruidos Molestos o Nocivos deben ser ejercidas con el mayor cuidado, con estricta sujeción a fundamentos de carácter técnico que permitan determinar claramente la existencia de condiciones susceptibles de ser penalizadas individualmente a través de los dispositivos normativos señalados, pues en ello va comprometido el resguardo de la libertad personal del administrado, garantizada por la Constitución y las leyes, y base del Estado democrático de derecho. Por tanto, la inexistencia

tencia de tales condiciones de hecho o la apreciación indebida o inexacta de las mismas por parte de la autoridad, la simple duda acerca de la autenticidad de los hechos, produce un acto carente de base fáctica de sustentación o dirigido a presentar como cierta una situación dudosa o inexistente, pues se apoya en un falso supuesto, lo que acarrea, en todo caso, la nulidad del acto administrativo por vicio en la causa.

Se observa, en efecto, en la decisión mediante la cual se ordena la clausura definitiva del taller de mecánica de automóviles "Colper", que la Dirección de la Zona Administrativa Nº 1 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, al señalar como fundamento de la misma: "...que de las mediciones efectuadas por los funcionarios técnicos adscritos a este Ministerio, verificadas en el lugar de los hechos, se determinó que los niveles de intensidad alcanzados por el ruido que generan los diversos talleres mencionados con anterioridad, son violatorios de los niveles de ruido máximo permitidos por el Reglamento Nº 5 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Ruidos Molestos o Nocivos...", la Administración realizó una apreciación indiscriminada de los efectos, sin precisar cuáles de los establecimientos señalados en la decisión, y en qué medida contribuían a producirlos. Tanto más ostensible esa indiscriminación cuanto que el segundo, y señalado, de dichos informes (de 14-12-81), aparece más bien en contradicción con el transcrito fundamento de dicha decisión cuando en aquél se expresa, refiriéndose al establecimiento denominado "Colper" del recurrente, que se encuentra entre los que en el momento de la inspección no producían ruido. La incongruencia en la lógica de los hechos coloca también al acto en condición de falso supuesto, vicio asimismo del elemento causa.

Pero, además, consta en autos que, en fecha 25 de abril de 1984, el Juzgado Tercero de Parroquia del Departamento Libertador de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, actuando por comisión que le confiriera el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, y a petición de parte, verificó una inspección ocular en el taller mecánico afectado por la decisión que motiva la presente causa, y en tal sentido indica que durante el lapso de una (1) hora en el cual se realizó la inspección, se efectuaban reparaciones a cuatro (4) vehículos, sin que esas labores produjeran ruidos molestos, olores insalubres o contaminación atmosférica, a juicio del Tribunal comisionado. Con todas las limitaciones que la inspección ocular tiene como medio probatorio subsidiario, encaminado a comprobar hechos que no podrían ser acreditados de otra manera, y limitado a dejar constancia de lo observado, es de los admisibles en nuestro proceso contencioso-administrativo a la luz de la remisión que a lo previsto en el Código Civil hacen las disposiciones concordadas de los artículos 127 *in fine*, 88 y 90 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 288 del Código de Procedimiento Civil. Si bien en el caso de autos la inspección ocular evacuada no juega papel decisivo en la comprobación de los asuntos sometidos al conocimiento de esta Sala, permite, no obstante, corroborar que en una nueva oportunidad, adicional a aquellas en las cuales la Administración realizó las mediciones base de su decisión —mediciones, una, indiscriminada y, la otra, distinguiendo los establecimientos, esta última no enteramente desfavorable a las pretensiones del impugnante—, aparece como inexistente, también en dicha inspección, la causa que debe soportar al acto impugnado. En igual sentido se manifiestan las testimoniales promovidas y evacuadas por la recurrente.

En consecuencia, con base en el análisis realizado, conforme al cual: por una parte el acto administrativo impugnado, presenta una motivación incongruente; así sea parcialmente —respecto de la clausura del taller del solicitante— con las propias comprobaciones que llevaron a la Administración a adoptar la decisión; insuficiencia que, por otra parte, cobra carácter fundamental en materia restrictiva de la libertad, estima la Sala que, en el presente caso, la Dirección de la Zona Administrativa Nº 1 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, al aplicar la

sanción de clausura al Taller Mecánico "Colper", propiedad del recurrente, generalizó las circunstancias de hecho comprobadas en otros establecimientos y la tomó como base para la fundamentación de una decisión uniforme, aplicable a todos, a pesar de que, como se ha indicado anteriormente, las verificaciones efectuadas no incluían expresamente dentro de las condiciones susceptibles de ser sancionadas al citado Taller Mecánico "Colper". Es ésta, por otra parte, la decisión impugnada e impugnada, por haberse abstenido el Ministro respectivo de decidir el recurso jerárquico —habiéndose sido resuelto previamente el de reconsideración por el autor del acto— ante él interpuesto.

Lo anterior indicado vicia el acto administrativo recurrido —por falta de fundamentación adecuada en cuanto a la clausura de ese establecimiento toca—, pues no existe en el expediente administrativo demostración alguna que fundamente expresamente la decisión específica aplicada al referido taller. Así se declara, finalmente.

CPCA

22-5-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Diner's Club de Venezuela vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

La falta de competencia territorial no constituye vicio de "incompetencia manifiesta" previsto en el ordinal 4 del art. 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

De todo lo anterior esta Corte estima que, si bien la competencia territorial es un presupuesto del acto administrativo, su eventual falta no constituye un vicio de *incompetencia manifiesta* en la forma prevista en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no planteándose en consecuencia una nulidad absoluta que, como tal, resultaría insanable, sino una simple nulidad relativa que puede ser convalidada.

C. Efectos: cosa juzgada administrativa

CPCA

29-5-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Augusto Rodríguez Loreto vs. República (Inquilinato).

No puede oponerse la excepción de cosa juzgada sobre los actos que decidan una nueva situación planteada, aun cuando ésta se establezca entre las mismas partes y sobre el mismo objeto pero sobre circunstancias sobrevenidas.

Al respecto esta Corte observa que están planteadas dos situaciones diferentes respecto a la cosa juzgada: la que se establecería en sede administrativa para impedir que la Administración pueda revisar sus propias decisiones y la que surge por ante el organismo jurisdiccional que le impediría decidir nuevamente sobre una situación que fuera objeto de una sentencia anterior. Por lo que respecta a la cosa juzgada en sede administrativa, se observa el efecto que la inmutabilidad y permanencia que la

cosa juzgada presupone no corresponde al ámbito de la Administración, la cual tiene el ejercicio de la potestad revocatoria consagrada en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyo único límite es la existencia de derechos subjetivos por parte de los administradores; así como de la potestad anulatoria que es ejercible en cualquier tiempo cuando exista un vicio de nulidad absoluta. Además, el solo hecho de que todos los actos administrativos son revisables por ante la jurisdicción contencioso-administrativa ya impide que pueda considerarse como dotada de la fuerza de cosa juzgada la decisión administrativa.

Ahora bien, además de los principios generales expuestos hay que revisar la existencia de materias en las cuales, por el espíritu mismo de la regulación que los anima, las decisiones administrativas no son perpetuas ni inmodificables. Tal es el caso de la legislación inquilinaria en la cual la ley prevé la revisión de los cánones cada tres años y la posibilidad en cualquier tiempo del propietario de pedir el desalojo del inmueble cuando se encuentre en alguno de los supuestos que configuran las causales previstas taxativamente en el Decreto que regula la materia. Es sabido que la legislación inquilinaria no es sino una forma de control que el Estado ejerce por vía administrativa sobre una actividad de los particulares a los fines de proteger al inquilino contra las decisiones abusivas del arrendador. En los casos en los cuales se plantea un conflicto entre las partes del contrato, la Administración actúa como un organismo cuasi-jurisdiccional declarando la voluntad concreta de la ley al dilucidarlo. Ahora bien, la naturaleza de los contratos de tracto sucesivo hace que a través del tiempo varíen las condiciones de las partes, en razón de lo cual al variar éstas podrá cambiar la decisión que la Administración asuma respecto a la procedencia de tales causales. Este mismo argumento es válido en materia jurisdiccional, cuando el juez contencioso-administrativo revisa un acto por la vía del control de legitimidad que ejerce sobre los mismos, ya que si tales actos decidieron sobre una nueva situación planteada no puede oponerse la excepción de cosa juzgada por cuanto el mismo está decidiendo una situación nueva, aun cuando se establezca entre las mismas partes y sobre el mismo objeto pero sobre circunstancias sobrevenidas. En tal caso el juzgador está en su deber de conocer y de aplicar el derecho a la luz de la nueva situación surgida.

En vista de las anteriores consideraciones carece de fundamento el alegato del impugnante y, por el contrario, estuvo ajustada a derecho la decisión apelada y así se declara.

3. *Contratos Administrativos*

CSJ-SPA (54)

1-4-86

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: María de Jesús P. de Martínez vs. República.

La Corte analiza jurisprudencialmente la teoría del Contrato Administrativo.

Al respecto la Sala observa:

1. La consolidación de la teoría del contrato administrativo en Venezuela ha sido el producto de una lenta evolución jurisprudencial de este alto Tribunal (s.s. de: 5-12-44, C.F. y de C.; 12-11-54, S.F.; 3-12-59, C.F.; 14-12-61 S. P-A; 13-8-64 S. P-A; 11-7-83, S. P-A; 11-8-83 S. P-A), recogida y reelaborada luego por nuestra doctrina jurídico-pública, finalmente cristalizada por el legislador en la disposición que en autos ha sido invocada (artículo 42, numeral 14, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema

de Justicia), y cuyos lineamientos generales han sido finalmente precisados en recientes decisiones:

“Cuando requerimientos del interés colectivo así lo postulan, acude la Administración a la figura del contrato administrativo para *asegurarse la colaboración del particular en la satisfacción de determinadas necesidades de interés general*. La presencia de la Administración —dadas determinadas condiciones— en el negocio jurídico, marca a éste, inevitablemente, de características distintas a las de la contratación ordinaria, para asegurar de esta manera que aquélla, depositaria del interés general o colectivo, pueda comprometerse sin sacrificarlo en aras de intereses privados de los administrados, por importantes —individualmente considerados— que éstos parezcan. Los particulares contratantes quedan, a su vez, protegidos en ese género de convenciones gracias a la intangibilidad de la ecuación económica del contrato, en virtud de la cual una lesión a su patrimonio derivada del incumplimiento por la administración de las cláusulas convenidas (rescisión por motivos supervenientes: «hecho del príncipe», circunstancias imprevisibles, fuerza mayor . . .) es compensada con la correspondiente indemnización al particular de los daños y perjuicios que pudieren habersele ocasionado. No sin razón se ha afirmado que entre esos dos extremos —sujeción a las normas de derecho civil, expresada en el respeto a la evacuación económica del contrato; y violación de algunos de los principios de derecho privado, motivada en razones de interés público— encuentra su adecuado y paradójico juego la peculiar teoría del contrato administrativo, cuya regulación queda sometida a reglas especiales distintas de las que rigen los pactos jurídico-privados. . .

Pero como la Administración —o más propiamente las Administraciones nacional, estatal y municipal— acude no sólo a la vía del contrato administrativo, con sus reglas propias y características como se ha dejado dicho, sino también a la de la contratación ordinaria (contratos de «administración», por oposición a los anteriores, se los ha llamado) o de derecho común, regida por reglas jurídico-privadas, el punto nodal del asunto, tanto en la teoría como en el caso de autos —se dijo entonces y se reafirma ahora—, es el de determinar cuándo nos encontramos frente a una u otra especie contractual.” (Señalada s. S P-A de 11-7-83: “Acción Comercial”, subrayado de la Sala).

2. La originalidad revelada por la jurisprudencia venezolana de la época correspondiente a las primeras decisiones citadas, estuvo en que —apartándose del criterio imperante entonces en Francia de la monopólica trascendencia de las cláusulas exorbitantes para identificar los contratos de naturaleza administrativa— centró la teoría del contrato administrativo en la noción, para entonces abandonada en la propia Francia, del servicio público como factor clave en la identificación de dichos contratos (citada sentencia de 11-8-83, “Cervecería de Oriente C.A.”). Y, en efecto, en la también comentada y parcialmente transcrita decisión de 11-7-83 (“Acción Comercial”), se destaca como una de sus antecesoras, la de 12 de noviembre de 1954 de este alto Tribunal (en S. P-A; G.F. 6, vol I, págs. 185 a 217), precedió incluso a la conocidísima “esposos Bertin” de 20-4-56 dictada por el Consejo de Estado francés, en la cual este prestigioso tribunal calificó un contrato *verbal* —donde obviamente el criterio de las cláusulas exorbitantes resultaba imposible de aplicar para identificarlo como tal— celebrado entre la Administración y la prenombrada pareja, como de naturaleza administrativa en razón de que encargaba a dos particulares de la *ejecución misma* del servicio público, ejecución traducida en el suministro de alimentos a refugiados de guerra y que fue confiada por la Administración a esos dos particulares, mediante un arreglo —se insiste— verbal. A este respecto afirma nuestra doctrina:

“En Francia, el estado actual de la jurisprudencia es el siguiente: la relación con el servicio público imprime al contrato carácter administrativo cuando tiene por objeto *la ejecución misma del servicio*, lo que se desprende del famoso *arrêt* del Consejo de Estado de 20 de abril de 1956 en el asunto *esposos Bertin*; fuera de ese caso, la incorporación de las cláusulas exorbitantes es, a juicio del Consejo de Estado, el factor decisivo para la calificación del contrato administrativo. En España, Garrido Falla, al referirse a la discusión entre el criterio del servicio público y el de las cláusulas exorbitantes, expone: «Puestos entonces en el trance de tener que elegir entre dos criterios (supuestos que parecen no coincidir), resulta lógico que nos inclinemos por el que juega un papel principal: *el . . . del objeto del contrato o del servicio público*, que, por otra parte, es el que tiene una inmediata repercusión jurisdiccional en nuestro derecho positivo.» (Lares Martínez) (subrayado de la Sala).

Lo que, por su parte, ha llevado a la Sala a expresar en la de 11-7-83, en un todo acorde con nuestra tradición jurisprudencial contenida en las ya señaladas decisiones que la precedieron, lo siguiente:

“Natural resulta, observa la Corte, que las cláusulas exorbitantes, de una parte, constituyan índice evidente de la existencia de un contrato administrativo; pero las referidas sentencias son, a juicio de la Corte, indicadoras de que dichas cláusulas no hacen otra cosa que revelar con su existencia la noción —siempre presente en el contrato administrativo— del interés general o colectivo que el servicio público entraña. Si bien importantes para identificarlo, ausentes de éste las cláusulas exorbitantes, recobra la noción de servicio público, presidida por la de interés general o colectivo en ella implícita, su plena y absoluta vigencia.”

Terminando esa sentencia por definir el sentido que realmente tiene la inclusión de cláusulas exorbitantes en dichos contratos:

“*Característica de éstos la noción de servicio público, inspirada en el interés general cuya consecuencia preside la actuación administrativa*, queda dicha finalidad puesta en evidencia cuando cláusulas exorbitantes del derecho común aparecen en ellos, bien consignadas por las partes o, mejor aún, derivadas de un imperativo legal.” (Señalado caso: «Acción Comercial» de 11-7-83; subrayado de la presente decisión”).

Y observa la Corte, también en congruencia con las ideas anteriormente expuestas, cómo en el caso de autos resalta, del convenio suscrito entre las partes y que diere origen al presente proceso, la noción de servicio público contenida en el objeto mismo de la contratación; servicio público a cuya ejecución se asocia a la contratante, dejándose así consignado expresamente, tal como lo señala en su decisión no apelada el juez declinante y como se desprende también de las cláusulas del contrato:

“Cuarta: «El Arrendatario» se obliga a mantener el citado local y sus alrededores en óptimas condiciones de higiene y salubridad y atención al público a fin de que los visitantes disfruten de comodidad y esparcimiento, *conforme a las mejores aspiraciones turísticas*. Para ello deberán ofrecer siempre a la venta comidas típicas y excelente atención poniendo especial cuidado en la escogencia del personal a su disposición; asimismo se compromete a ofrecer bebidas, comestibles y demás servicios a precios razonables que deberán mantenerse en las épocas de temporadas.” (Subrayado de la Sala).

La cláusula transcrita demuestra cómo, además del arrendamiento de un local construido por el Ejecutivo especialmente para asentar un hotel de turismo, se ha pac-

tado en el contrato la colaboración del particular en el desarrollo de las actividades turísticas (“conforme a las mejores aspiraciones turísticas”), de vital importancia en esa región; sujetando, además, tal colaboración a determinadas condiciones —oferta, preferente, de comidas típicas; precios bajos con impedimento de aumentarlos en temporadas; mantenimiento de los “alrededores”, seguramente de uso público—, condiciones que, en esa forma impuestas, aparecen como extrañas al objeto de un contrato de derecho privado.

Todo lo cual queda corroborado —sin que la Corte prejuzgue desde ahora acerca del valor probatorio que, a otros fines, la excepcionante parece atribuirle a tal declaración— cuando en el acto de secuestro el ente público, a través de su representante legal, emite expresiones como las que a continuación se transcriben y algunas de las cuales son subrayadas por la Sala:

“Seguidamente, el Tribunal declara secuestrado el Hotel Motel Isla de Coche, integrado por las dependencias señaladas por el apoderado de la parte actora, y presente, en su carácter de representante de la Depositaria Judicial designada, la Gobernación del Estado Nueva Esparta, el Tribunal le hace entrega del bien secuestrado y lo pone en posesión del mismo, quien manifiesta recibirlo conforme para su representada. En este estado, el Dr. Jesús Rodríguez Caraballo, en su carácter de Procurador General del Estado Nueva Esparta, y representante de la Depositaria Judicial designada, expone: «Por cuanto el establecimiento *está dedicado a la explotación de la hotelería, y servicios de restaurant, conforme a lo cual fue planificado por el Estado, como quienra (sic) que se trata de un servicio público en el cual el Estado planificó y es su intención el que dicho servicio se siga prestando con la mayor eficiencia,* pido al Tribunal me provea de las facultades necesarias *para garantizar como depositario el funcionamiento del mismo, a los fines ya establecidos con el personal que a tal fin me designe la Gobernación del Estado.* El Tribunal, visto el pedimento hecho por el representante de la Depositaria Judicial designada, en el sentido de que se mantenga en funcionamiento el servicio de hotelería y restaurant prestado por el Hotel objeto de la medida, *y tomando en consideración que tal servicio es de utilidad pública, tal como lo ha manifestado el exponente, servicio éste en que está interesado el Estado venezolano y particularmente indispensable en el Estado de Nueva Esparta, para su desarrollo turístico,* acuerda de conformidad. En consecuencia, se autoriza a la Depositaria Judicial designada para que siga prestando los servicios normales de hospedaje y comida con el personal que bajo su responsabilidad designará ella, tomando en cuenta, muy especialmente, la obligación del Depositario de cuidar y conservar la ‘cosa que le es confiada en Depósito, como un buen padre de familia.’”

Se desprende de la precedente transcripción que en el acto allí descrito el ente público reasume el servicio hasta ahora objeto del contrato *para prestarlo en adelante directamente*, esta última otra de las formas de suministro de servicios públicos.

3. Observa, por otra parte, la Corte que, tanto la excepcionante como el tribunal declinante, insisten en considerar como una constante del contrato administrativo la presencia en él del órgano administrativo que contrata, y aparece éste, en efecto, en el caso de autos, lo que abona a favor de la calificación del convenio como de naturaleza administrativa.

Además:

4. En la actividad de servicio público (objeto del contrato) a la cual se asocia —o cuya ejecución se confía— a un particular, la noción “servicio público” ha sido entendida por nuestra jurisprudencia, y es criterio de la Sala que así en efecto debe

entenderse, en sentido amplio, tal como lo postulan también la doctrina nacional y extranjera:

a) En sentencia de 14-12-61 esta misma Corte, en Sala Político-Administrativa, afirmó que un contrato celebrado por la Administración era de derecho privado “porque no había sido celebrado con *criterio de servicio público*”, que no es otra cosa —se ha sostenido entre nosotros— que el servicio público en sentido general “como definidor del contrato administrativo”;

En otra de 3-12-59 afirmó la Corte, respecto del convenio cuyas peculiaridades analizaba: “Pero no constituye una convención de naturaleza administrativa, ya que la relación contractual en él contenida no tiende de modo inmediato y directo a la *prestación de un servicio público*, que será factor esencial para calificar el contrato administrativo”;

En la de 12-11-54 la Corte sostuvo: “Cuando la Administración Pública, obrando como tal, celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, un contrato que tiene por objeto una *prestación de utilidad pública*, nos encontramos, sin duda, frente a un contrato administrativo. Así, la especialidad de dichos contratos radica en el objeto y en *el interés general* que envuelven, y tal interés general puede ser el de la Nación o Estado, de las Provincias o de las Municipalidades”.

b) La misma orientación se hace entre nuestros autores y los extranjeros:

Al referirse al objeto de los contratos administrativos, Larcs Martínez ha expresado: “Si dicho objeto o finalidad se refieren a una *actividad de servicio público en el sentido más amplio de esta expresión*, es decir, si el particular o empresa privada se obligan a desarrollar una *actividad dirigida a dar satisfacción a un interés general*, el contrato pertenece a la categoría de los contratos administrativos”. Y, más tarde, terminantemente concluye: “El criterio de distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho común, fundado en la noción de servicio público en *sentido específico*, ha sido completamente abandonado, por la notoria decadencia de dicha noción.” (Subrayado en el texto original).

En España, Garrido expresa: “1º) Al hablar del servicio público como objeto del contrato, lo hacemos dando a esta expresión el sentido más amplio posible, esto es, entendiéndolo que es contrato administrativo *todo aquel en que el interés público esté, en cierta manera, directamente implicado*. 2º) Puede decirse que está en juego el interés público *siempre que la Administración contrata sobre un objeto que le está atribuido como competencia propia por el ordenamiento vigente que le concede simultáneamente poderes de ejecución*”.

De ahí que, finalmente, también entre nosotros se haya afirmado categóricamente: “En síntesis... la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, la doctrina venezolana, implícita o explícitamente, la propia Administración en su Sección Jurídica, abierta o veladamente, coinciden con la mayor parte de la doctrina y de la jurisprudencia extranjera —a la cual la nuestra aventaja en la fecha de sus conclusiones— en definir como característico del contrato administrativo el concepto de *servicio público* (*tomada la acepción en su sentido general*) que el propio contrato entraña”.

Dentro de esta concepción general del servicio público es posible que el ente estatal de Derecho Público asuma eventualmente un aspecto de la actividad turística, de interés general —de la competencia del Poder Nacional, y en relación con el cual el Parlamento emitiera una ley reguladora del mismo— para asumirla, por razones de interés local (desarrollo de una zona deprimida) y prestarla, como en el caso de autos, primero solicitando la colaboración de un particular y, luego, directamente, por sí mismo.

Con semejantes antecedentes resumidos en las precedentes observaciones de la Sala, se entiende —y la Corte comparte este criterio— que el Tribunal que declinara el conocimiento del asunto calificara como de naturaleza administrativa el contrato

que diera origen al caso de autos, manifestando el Juez declinante en su ya citada decisión que al celebrarse el susodicho convenio en condiciones en que la arrendataria realice actividades dirigidas al desarrollo del turismo, consideradas y declaradas de utilidad pública y de interés general conforme al artículo 2 de la Ley de Turismo, se trata de un contrato administrativo.

Por otra parte:

5. Cierta originalidad revelan también nuestra doctrina y jurisprudencia al concebir las llamadas "cláusulas exorbitantes" que suelen aparecer en los contratos administrativos como efecto —y de ninguna manera como causa— del servicio público objeto de este tipo de contratación, y así aparece en efecto de la decisión de 11-7-83, parcialmente transcrita *supra*; al referirse a dichos contratos:

"Característica de éstos la noción de servicio público, inspirada en el interés general cuya consecuencia preside la actuación administrativa, queda dicha finalidad *puesta en evidencia* cuando cláusulas exorbitantes del derecho común aparecen en ellos, bien consignadas por las partes, o, mejor aún, derivadas de un imperativo legal" ("Acción Comercial": S. P-A, 11-7-83. Subrayados de la presente decisión).

Revela la frase subrayada en el texto jurisprudencial que viene de ser transcrito, la idea de cláusulas exorbitantes resultado de los compromisos de servicio público presentes en la contratación administrativa, habiéndose considerado entre nosotros como tales "las que consagraban en el convenio *a favor o aun en contra* de la administración un régimen excepcional por comparación al de Derecho Privado. De esta forma, se estaría en presencia de un contrato administrativo cuando las partes —una de las cuales es siempre la administración— han manifestado su voluntad de sustraerse al derecho común insertando cláusulas que lo deroguen (cláusulas «exorbitantes»)." (s. S. P-A de 11-8-83: "Cervecería de Oriente, C.A."; subrayado de la presente decisión).

Conforme a la señalada orientación jurisprudencial, se estaría frente a un contrato administrativo cuando las partes, presente la Administración, "han manifestado su voluntad de sustraerse al derecho común insertando en la respectiva convención cláusulas que lo deroguen", por eso llamadas "exorbitantes" (del derecho común, se entiende), que tienen el carácter de tales, como se afirma en la decisión que acaba de ser transcrita, cuando consagran en el convenio un *tratamiento excepcional* para la Administración, que puede ser no sólo a favor, sino también *en contra*, de ella, justificado siempre ese régimen especial por los requerimientos del servicio público.

En el sentido últimamente puesto de relieve, se ha pronunciado la doctrina: "no es extraño encontrar en el contrato administrativo algunas facetas en las que tal superioridad de la Administración no sólo no se da en relación con los contratos privados, sino que, muy al contrario, la Administración se encuentra en una *situación menos ventajosa* que la que un particular tiene en relación con otro en un contrato privado; es esa la faceta en la que las cláusulas exorbitantes del derecho común . . . restringen y limitan la posición contractual de la Administración en comparación con la que un sujeto de derecho privado puede tener" (Retortillo Baquer, S. M.: en *Revista de Administración Pública* N° 29, pág. 93). Posición también sostenida en Venezuela, entre otras, por la doctrina de la Procuraduría General de la República: "se entienden las cláusulas exorbitantes como aquellas que salen de la órbita del Derecho común y colocan a la Administración no sólo en una situación de privilegio —que es lo usual— sino que, en virtud de las mismas, puede, incluso, la Administración sacrificarse en aras de un interés público y pactar condiciones tan desventajosas que serían inconcebibles en un particular que contrate" ("Dictámenes de la Procuraduría General de la República", Caracas, 1963, pág. 137).

Y, al respecto, observa la Sala:

No sólo del contexto general del convenio de fecha 5 de mayo de 1983 celebrado entre las partes en este juicio (fs. 5 al 7) se desprende la intención de la Administración estatal de contratar —con fines que aparecen *prima facie* como de evidente interés turístico en forma benévola con la otra parte, hoy demandada excepcionante, el arrendamiento del Motel Isla de Coche, ubicado en San Pedro de Coche, Distrito Villalba de Nueva Esparta (cláusula segunda: canon de *dos mil bolívares* pagadero por mensualidades *vencidas*) sino que cláusula expresa revela la forma poco común, y aparentemente desventajosa, en que esa Administración contrató en el caso de autos, al hacerlo por plazo inusual (dos años fijos) y al dejar en las solas manos de la arrendataria la posibilidad de prorrogarlo automáticamente o de rescindirlo, también a su voluntad, al término del mismo. Así lo reconoce, incluso, el Ejecutivo demandante cuando —como se dejó consignado *supra*— expresa, textualmente, en el libelo: “. . . en el contrato objeto de la presente litis, se observa una tendencia a la igualdad o si se quiere a la supremacía de ventajas para el contratante particular. . . .” (Subrayado de la Sala). Se prescribe, en efecto, en el convenio:

“Tercera: El plazo de duración de este contrato será de *dos (2) años fijos*, a contar del 01 de enero de 1983 hasta el 31 de diciembre de 1984; si «El Arrendatario» *no manifestara por escrito a «El Arrendador» con dos (2) meses de anticipación al término de este contrato, su voluntad de prorrogarlo, se considerará éste rescindido de pleno derecho.*”

En el caso de un contrato administrativo se explica esa aparente benevolencia, porque sólo en ellos —como contrapartida y aun cuando no se exprese— queda a su vez en manos de la Administración la implícita facultad de poner término al convenio aun sin falta de otro contratante, privilegio justificado en idénticas razones de interés general o colectivo.

De esta otra manera —también por la vía de la presencia en el contrato de estipulaciones exorbitantes del derecho común— reafirma la Corte su convicción de que en el caso de autos nos encontramos ante un contrato administrativo; pero resta dilucidar aún si, en razón de esta calificación previa, es la Sala el Tribunal competente para conocer del asunto.

4. *Los Recursos Administrativos. Recurso de reconsideración:
Lapso de decisión*

CPCA

15-5-86

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Pedro A. Morales v.s República (Comisión de Apelaciones del Refinanciamiento de la Deuda de Productores Agrícolas).

En el caso de decisiones dictadas por órganos intermediarios o subalternos de la estructura administrativa que por disposición legal agotan la vía administrativa, el lapso para resolver el recurso de reconsideración que se interponga contra sus decisiones es de 15 días hábiles.

La Corte, para decidir, observa:

1. Establece el artículo 92 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que interpuesto el Recurso de Reconsideración, o el Jerárquico, el interesado no

podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la Administración para decidir. En consecuencia con esta disposición los artículos 91 y 94 *ejusdem* consagran: a) que cuando quien deba decidir el recurso de reconsideración *sea el propio Ministro*, así como el recurso jerárquico, éstos deberán ser decididos en los noventa (90) días siguientes a su presentación; y b) que si el acto que decide dicho recurso de reconsideración no agota la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone el recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dirigida a regular la actividad de la Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, como establece su artículo 1), olvidó, tal como consagra el aparte único de su primer artículo, que sus previsiones se dirigen a regular, también en cuanto sean aplicables, la actividad de las administraciones estatales y municipales, de la Contraloría General de la República y de la Fiscalía General de la República, de manera que en algunas de sus disposiciones que hablan del Ministro debe entenderse que en estas administraciones y en los órganos dotados de autonomía funcional que contempla su artículo 1), *el órgano que culmine la jerarquía administrativa de cada uno de ellos, ostentará en cada caso, las atribuciones que su articulado otorga al Ministro*. Por ello debe entenderse que en la Administración Municipal y en la Administración Estatal, así como en la Contraloría General de la República y en la Fiscalía General de la República, el dispositivo que consagra el artículo 91 debe referirse al Concejo Municipal, al Gobernador del Estado, al Contralor y al Fiscal General de la República, en una interpretación armónica de la "aplicación" de la disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a estos organismos. Ratifica este criterio la norma que a su vez contempla el artículo 94 ya citado, puesto que se entiende que si el acto que decide el recurso de reconsideración no agota la vía administrativa porque, desde luego, no emana del órgano jerárquico superior, entonces el lapso para decidirlo es únicamente de quince (15) días hábiles, conforme a los cómputos de lapsos que señala la Ley (artículos 41 y siguientes).

Los supuestos antedichos regulados con precisión por la Ley, dejan fuera el caso de decisiones dictadas por órganos intermedios o subalternos de la estructura administrativa que, sin embargo, por disposición legal, *agotan la vía administrativa*, como ocurre en el caso de la Comisión de Apelaciones del Refinanciamiento de la Deuda de los Productores Agrícolas creada por Decreto 193 (Gaceta Oficial del 18 de julio de 1984), e integrada por representantes de los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Cría y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (artículo 5), a la cual toca *decidir* los recursos que interpongan los interesados contra la negativa de la solicitud de refinanciamiento por parte de la respectiva entidad crediticia. Si el Decreto hubiera integrado esta Comisión con los titulares de los despachos y de la oficina mencionados, no cabría duda a esta Corte que, ejercido el recurso de reconsideración por el interesado, el lapso para decidirlo hubiera sido el que contiene el artículo 91 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a saber: noventa (90) días hábiles. Por el contrario, al conformarla con "representantes" de estos organismos parece más cónsono con el espíritu de la Ley: protección del administrado, entender que estos órganos que agotan la vía administrativa, tienen para resolver el recurso de reconsideración que se interponga contra sus decisiones el lapso más breve: quince (15) días hábiles, por una parte, porque éste es más favorable al interesado y, por la otra, porque la Ley dejó claramente establecido que el lapso de noventa (90) días hábiles es otorgado para decidir este recurso de reconsideración o el jerárquico al *Ministro*, o en su caso, al órgano superior de la jerarquía en aquellas otras administraciones u organismos a los cuales se aplica la Ley.

IV. JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Acción de amparo y derecho a obtener oportuna respuesta*

CSJ-SPA (71)

29-4-86

Magistrado Ponente: René De Sola

Procede la acción de amparo a fin de garantizar el derecho a obtener oportuna respuesta. (Art. 67 de la Constitución).

El recurrente solicita se le ampare en el goce y ejercicio del derecho establecido en el artículo 67 de la Constitución, que textualmente reza:

“Todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta”.

Por su parte, el Presidente de la Cámara de Diputados alega que al Proyecto de Ley de Amparo se le está dando el curso correspondiente según las disposiciones constitucionales pertinentes, y que, por ende, no se trata de un acto definitivo contra el cual se pueda intentar acciones o recursos de impugnación.

Considera la Corte que los argumentos expuestos por el Presidente de la Cámara de Diputados son extraños a la cuestión planteada por el recurso en estudio. En efecto, en éste no se pretende cuestionar el proceso parlamentario que se sigue respecto al Proyecto presentado, ni tampoco se trata de la impugnación de una norma jurídica todavía no sancionada. La pretensión del recurrente se limita a reclamar la respuesta a que —en su concepto— tiene derecho según lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución, y a este solo punto debe circunscribirse la actuación de la Corte a fin de establecer si el recurso procede.

El artículo 2º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos desarrolla el derecho constitucional de petición pero sólo en lo que respecta a los organismos, entidades o autoridades administrativas, cuya omisión de dar oportuna respuesta puede acarrearles sanciones (artículo 3 *ejusdem*) y producir el efecto jurídico —silencio administrativo— establecido en el artículo 4º de esta misma ley.

Las disposiciones antes señaladas, aunque referidas exclusivamente al campo de la administración pública, no pueden dejar de tomarse en cuenta como una interpretación legislativa que sirva de guía para establecer el correcto alcance de la norma constitucional invocada por el recurrente. No hay duda, en consecuencia, que al derecho de petición del ciudadano corresponde correlativamente la obligación del funcionario de dar oportuna respuesta, ya sea ésta positiva o negativa respecto a la aspiración del peticionario.

No estando autorizada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos su aplicación a actos u omisiones de los cuerpos legislativos ni de sus autoridades, no existe la posibilidad de que tengan efecto las sanciones —de estricta aplicación por su naturaleza— previstas en el susodicho texto legal.

En tal virtud, el amparo que podría otorgarse al admitir la procedencia de recursos como el presente, tendría que limitarse a declarar el deber que tiene el alto funcionario de dar oportuna respuesta a la solicitud que le fue dirigida, según el criterio que se forme luego del examen de sus diversos planteamientos.

Podría pensarse, sin embargo, que siendo reconocido el amparo como un recurso extraordinario destinado a restablecer de manera perentoria determinada situación jurídica infringida, en casos como el *subjudice* no se conjugan los elementos necesarios para que prospere la solicitud del presunto lesionado.

El argumento expuesto tendría sin duda validez de existir una ley reglamentaria del derecho de petición aplicable a todos los funcionarios públicos y en la que se estableciera el modo de obtener la debida satisfacción por una vía ordinaria.

Ante la ausencia de semejante instrumento —sin duda más cónsono con situaciones como la contemplada en autos—, no queda al Juez sino la posibilidad de admitir el recurso extraordinario de amparo como la única forma actual de garantizar a los ciudadanos el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 67 del texto constitucional.

En fuerza de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara que el Presidente de la Cámara de Diputados debe dar respuesta en un término razonable a la comunicación que le fue dirigida el 8 de mayo de 1985 por el abogado Héctor Valverde Aristimuño.

Voto salvado de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas

La Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas comparte el criterio de la Sala respecto a la vigencia en nuestro ordenamiento jurídico de la acción de amparo contemplada en el artículo 49 de la Constitución, pero disiente de la mayoría sentenciadora en cuanto al reconocimiento, en el caso de autos, de los elementos configuradores de la violación del derecho constitucional para la procedencia del amparo solicitado.

En fallos anteriores la Sala había hecho —y exhortado hacer a los tribunales de la República— un uso prudente y racional de la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución. Ese uso prudente, racional y ponderado se ve reflejado en pasadas decisiones en las cuales implícitamente se desprende, a juicio de la disidente, que es la magnitud o gravedad de la lesión a los derechos, garantías o libertades constitucionales, lo que justifica, en ausencia de una ley reguladora sobre la materia, la pronta y efectiva intervención del órgano judicial para restablecer la situación jurídica arbitraria e ilegalmente infringida.

La sentencia de la cual se disiente se aparta de esta sana orientación. En efecto, poner en marcha el aparato jurisdiccional, y particularmente a este Alto Tribunal, de suyo agobiado con numerosos, complejos y delicados asuntos por resolver, para provocar una decisión judicial de la índole de que se trata en el caso *subjudice*, en cuyo dispositivo se conmina al Presidente de la Cámara de Diputados a “dar respuesta en un término razonable a la comunicación que le fue dirigida el 8 de mayo de 1985 por el abogado Héctor Valverde Aristimuño”, desvirtúa el sentido que la jurisprudencia de la Corte ha querido imprimir al amparo de las libertades, garantías y derechos constitucionales.

Para la disidente, tanto el requerimiento del actor, como la motivación de la sentencia que lo acoge y el pronunciamiento con que culmina, lejos de fortalecer la acción de amparo en Venezuela, la enerva o debilita al dar acceso a acciones desprovistas de fines útiles, necesarios y prácticos y abrir, por esa vía, un indeseable y peligroso mecanismo que convierta al Supremo Tribunal de la República en una oficina receptora y transmisora de mensajes eventualmente vanos, superfluos o caprichosos de los destinatarios, al abrigo del artículo 67 de la Constitución.

V. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos: Competencia de la Corte Suprema de Justicia*

CSJ-SPA (54)

1-4-86

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: María de Jesús Pérez de Martínez vs. República.

La Corte Suprema de Justicia como Juez de su propia competencia no se encuentra obligada a conocer de un asunto por el solo pronunciamiento de un tribunal inferior, ni aun cuando la correspondiente sentencia gozara del asentimiento expreso o tácito de las partes.

Para decidir, la Corte observa:

Juez de su propia competencia, en Pleno o en Salas —como reiteradamente lo tiene establecido y en esta oportunidad lo ratifica—, considera la Corte que no se encuentra obligada a conocer del asunto por el solo pronunciamiento de un tribunal inferior en ese sentido, ni aun cuando la correspondiente sentencia gozara del asentimiento expreso o tácito de las partes, como en el presente caso, donde la declinatoria del juez es producto de una excepción dilatoria que, opuesta por la demandada, no fue apelada la declaratoria con lugar de dicha excepción. En efecto, estima la Sala que de aceptarse la declinatoria sin análisis y decisión posterior acerca de la procedencia de la misma, quedaríamos sujetos los jueces —y no sólo los supremos— a la determinación de los otros, de cualquier rango; e incluso a concertaciones, entre éstos y con particulares, sobre una materia de evidente orden público como la competencia. Es la idea que, a juicio de la Sala, anima sin duda las disposiciones del Código de Procedimiento Civil sobre el punto, cuando el artículo 104 dispone:

“La decisión dictada en una excepción de declinatoria por incompetencia del Tribunal, no impedirá en ningún caso la cuestión de falta de jurisdicción o competencia que pueda promoverse después entre los Jueces. Resuelta la cuestión de competencia entre los Jueces, no podrá oponerse por los mismos motivos la excepción de declinatoria por incompetencia del Tribunal.”

Como consecuencia de todo lo expuesto entra la Sala a examinar la suya en el presente caso, a cuyo fin es necesario dilucidar previamente: si es el controvertido en autos un contrato administrativo, como lo consideran la demandada y también el tribunal declinante en decisión no apelada; o de derecho común, como lo sostiene el actor excepcionante.

CSJ-SPA (54)

1-4-86

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: María de Jesús P. de Martínez vs. República.

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de los contratos administrativos.

En efecto, puede surgir razonablemente la duda porque en tanto que el artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone:

“Los tribunales competentes, de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial, conocerán en primera instancia, en sus respectivas circunscripciones judiciales:

1º De cualquier recurso o acción que se proponga contra los Estados o Municipios;

2º De las acciones de cualquier naturaleza que intenten la República, los Estados o los Municipios, contra los particulares.

De las apelaciones y demás recursos que se interpongan contra las decisiones de estos tribunales, conocerán los tribunales a quienes corresponda hacerlo, en conformidad con el derecho común, si la parte demandada es un particular:

en el 42 *ejusdem* se establece:

“Artículo 42. Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:

14. Conocer de las cuestiones *de cualquier naturaleza* que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los *contratos administrativos* en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades”.

Entiende en consecuencia la Sala que, a tenor de los textos transcritos, el asunto queda resuelto a nivel legislativo en los siguientes términos:

Conforme a la transcripción parcial que se ha hecho del señalado artículo 183, la jurisdicción de derecho común es competente para conocer de asuntos —y en el caso de autos de contratos— de derecho común suscritos entre entes públicos, Estados incluidos, y los particulares; pero por expresa disposición de los otros dos textos legales también transcritos, esa competencia pasa a la jurisdicción contencioso-administrativa —y específicamente a la de esta Sala— si se tratare, en cambio, de cualquier contrato administrativo. Obsérvese cómo las expresiones del 42 son terminantes: “conocer de las cuestiones de *cualquier naturaleza* que se susciten con motivo...” de la contratación administrativa.

Norma especialísima esta última, surge de ella inexorablemente para la Sala la competencia para conocer del presente asunto una vez calificada la contratación base del mismo como de naturaleza administrativa y así lo declara expresamente la Corte.

2. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (anulación)*

A. *Objeto del recurso*

CPCA

29-5-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Antonio J. Unamo vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

La cédula de identidad como documento administrativo, es un acto administrativo de efectos particulares.

El recurrente ha alegado que la cédula de identidad no es un acto de efectos particulares, lo cual implicaría que los requisitos de admisibilidad del recurso que contra la misma se interponga son sólo los contemplados en los ordinales 1, 2, 3, 4, primera parte de los artículos 5, 6 y 7 del artículo 84 o la cosa juzgada, no aplicándose

en consecuencia las previsiones del artículo 121 de la citada ley orgánica, en las cuales se fundamentara el auto apelado para declararlo inadmisibile.

En efecto, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prevé respecto a los recursos contencioso-administrativos de nulidad dos supuestos, el que se interpone contra un acto de efectos generales y el que se interpone contra un acto de efectos particulares, estableciendo procedimientos diferentes para cada uno de los casos en cuestión. De allí que sea fundamental determinar la naturaleza de los actos objetos de tales recursos. La indicada determinación ha correspondido a la doctrina y a la jurisprudencia, por cuanto no existe una definición legal de los mismos. Por lo que atañe a los actos generales se ha estimado que tal categoría corresponde no sólo a los actos normativos, sino también a aquellos que no tienen un desistimiento individualizable, sino a un conjunto indeterminado de sujetos. El acto de efectos particulares, por el contrario es aquel que tiene como objeto a un sujeto determinado o a un conjunto de sujetos que poseen tal característica, esto es, que pueden ser individualizados en cualquier oportunidad. En efecto, uno de los elementos del acto es su objeto, noción que alude a todo aquello que es idóneo para sufrir los efectos que el acto produce, en razón de lo cual tal elemento puede estar constituido por personas físicas o jurídicas, correspondiendo la calificación que se haga del mismo de ser general o individual a la señalada naturaleza de los destinatarios. De allí que la denominación que se le dé al acto va a depender del objeto sobre el cual recae y no de otra circunstancia. Un documento de identidad tiene como objeto a una persona específica a la cual le va a otorgar la posibilidad de acreditar las características que el Estado le reconoce como individuo y que están dadas por su nombre; su edad, el sexo, los dibujos de las crestas capilares, la nacionalidad y la titularidad de un número con el cual se facilita el señalado reconocimiento. La calificación del acto está referida así al elemento intrínseco que lo constituye, no al ámbito o esfera de personas que tendrán relación con el titular. En efecto, una licencia para el expendio de licores es un acto individual porque tiene como objeto autorizar a una persona o establecimiento para realizar la señalada actividad y resultaría absurdo estimar que sea un acto de efectos generales porque son innumerables los parroquianos y el público que podrá adquirir los indicados bienes de la persona dotada de tal licencia. Igualmente el otorgamiento de una patente de invención o la inscripción de un registro de una marca son actos individuales, aun cuando con ellos se acredita el derecho de exclusividad de los beneficiarios de tales actos frente a cualquier persona. En el mismo sentido, la cédula de identidad como documento administrativo, es de efectos particulares por cuanto su objeto es identificar a una persona específica y concreta, sin que pueda alegarse que su naturaleza es otra por cuanto la identificación podrá ser utilizada para la realización de innumerables actividades y ante variadísimas personas.

Analizada en la forma que antecede resulta indudable que es erróneo el planteamiento del recurrente cuando niega que el acto que se analizaza deba ser calificado como de efectos particulares y así se declara.

B. *El libelo del recurso*

a. *Formalidades*

CPCA

17-4-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Sindicato de Trabajadores de la empresa Sintranalven vs. República (Ministerio del Trabajo).

No hay fórmulas sacramentales establecidas legalmente para los recursos contencioso-administrativos de anulación.

Respecto a los alegatos que hace el exponente sobre el alcance que ha de atribuírsele a la pretensión del recurrente deducida en su libelo, se observa que lo fundamental en el mismo es que ha sido impugnado un acto administrativo de efectos particulares, solicitándose sea declarada su nulidad en base a los vicios denunciados, lo cual, a juicio de esta Corte, resulta suficiente para determinar la pretensión del recurrente. En efecto, no existen en la materia que es objeto de la competencia de esta Corte fórmulas sacramentales que deban ser seguidas en la formulación de los recursos y, por otra parte, está presente la facultad del juez de interpretar el alcance de las expresiones con las cuales se pretende la nulidad de un acto, por todo lo cual el alegato resulta improcedente y así se declara.

b. *Expresión de los motivos de impugnación*

CPCA

21-5-86

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Carlos A. Aparicio vs. República (Ministerio de Fomento).

Los motivos de impugnación del acto administrativo deben expresarse en la demanda, y no puede el recurrente alegar otros motivos distintos y menos en segunda instancia.

Al respecto la Corte observa:

En cuanto al pronunciamiento previo solicitado por el apelante, esta alzada observa que se trata de la imputación de un vicio a las actuaciones administrativas impugnadas que no aparecen alegadas en el texto de la demanda y, por tanto, se trata de hechos nuevos excluidos del *thema desidendum*, que ahora en segunda instancia formula el apelante. No habiendo sido alegado en la demanda, la parte demandada en forma alguna podía esgrimir su defensa, ni promover, si fuera el caso, las pruebas pertinentes a esas defensas, salvo las promovibles en segunda instancia a las cuales no tiene por qué quedar limitado el querellante.

En tal sentido, los artículos 12, 162 y 277 del Código de Procedimiento Civil son categóricos al respecto, cuando al consagrar el principio dispositivo ordena, por una parte, que la sentencia se acoge a las acciones intentadas y defensas opuestas, sin suplir argumentos de hechos no alegados por las partes, en el entendido de que se trate de las acciones y defensas promovidas y rechazadas en las oportunidades legales preclusivamente fijadas por el legislador para la determinación del objeto de la litis, o sea, en la demanda y en su contestación.

c. *Reforma del libelo*

CPCA

10-4-86

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: César Velásquez vs. República (Ministerio del Trabajo).

En el procedimiento contencioso-administrativo, la "reforma" del escrito de nulidad sólo es posible efectuarla antes de que se expida el cartel de emplazamiento.

Advierte la Corte que si bien el Código de Procedimiento Civil es norma supletoria de los procedimientos que se siguen por ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, existen entre ambos procedimientos diferencias sustanciales que impiden asimilarlos, y tratar ciertos aspectos procesales en los mismos términos que en el proceso ordinario. En este orden de ideas, nada impide que en el juicio contencioso-administrativo, existen entre ambos procedimientos diferencias sustanciales pero la oportunidad en que puede hacerlo está limitada por la oportunidad de expedición del cartel de emplazamiento, cuya finalidad es en primer término: dar a conocer a los interesados: defensores y opositores, los vicios que se imputan al acto administrativo que se recurre y, en segundo lugar, la seguridad jurídica y el castigo de la negligencia del recurrente, al no consignar oportunamente el mencionado cartel de emplazamiento, dada la naturaleza misma de su pretensión: la nulidad de un acto administrativo, cuya legitimidad se presume.

En tal virtud estima esta Corte Primera que la *reforma* del escrito de nulidad sólo es posible efectuarla, vistas las especiales características del procedimiento contencioso-administrativo, antes de que se expida el cartel de emplazamiento, de modo que hecha su expedición sólo toca al recurrente cumplir con su publicación y consignación oportuna, so pena de declarar desistido el recurso, por imperativo legal.

CPCA

8-5-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Banco Industrial de Venezuela vs. República (Comisión de Apelaciones de Refinanciamiento de la Deuda de los Productores Agropecuarios).

En materia contencioso-administrativa de anulación, son aplicables las reglas de la reforma de la demanda, previstas en el art. 265 del Código de Procedimiento Civil.

Respecto a esta actuación del recurrente, el Juzgado Superior Agrario, en la decisión apelada, señaló lo siguiente:

“Para comenzar este Tribunal cree conveniente y así lo observa, afirmar, que la oportunidad procesal existente entre el auto que da entrada al Recurso de Nulidad y al auto que pueda dictarse a los fines de la admisión o no del Recurso, es una oportunidad procedimental en el Contencioso-Administrativo Agrario donde el Tribunal actúa por sí mismo, es decir, sin intervención de las partes. Esto quiere decir que las razones o fundamentos que pueda esgrimir el Tribunal para declarar admisible o inadmisibles un determinado recurso de nulidad, es de la esfera de su propia actuación. Esta observación la hace el Tribunal para señalar que el escrito presentado por el abogado Alejandro Fuenmayor Espina, en representación del Banco Industrial de Venezuela, C.A., en fecha 15 de enero de 1986, no puede ser tomado en cuenta por el Tribunal, pues se trata de un escrito donde se reforma parte del libelo de demanda inicial que ha dado motivo a la apertura procedimental de este proceso”.

En su escrito de formalización el apoderado del Banco recurrente no se refirió a la anterior determinación del Juzgado *a quo*, pero, sin embargo, esta Corte, por representar la reforma del libelo contenido del recurso de anulación, una modificación de su contenido, cree conveniente examinar lo resuelto por el indicado Juzgado, porque la admisibilidad de las demandas de anulación es materia de orden público,

en razón de que en ellas está envuelto el derecho de los administrados de impugnar los actos contrarios a Derecho de la Administración, por ser su fuente de progeie constitucional, ya que es el propio artículo 206 de la Constitución, de donde se origina la acción de nulidad en contra de los actos administrativos. Por tanto, el Juez *a quo* debió examinar dicha reforma y pronunciarse sobre su procedencia, y no limitarse a señalar que durante el tiempo que existe entre el auto que da entrada a los recursos de nulidad y el que se se pronuncia sobre su admisibilidad, el único que actúa es el tribunal y que, por lo tanto, las partes no pueden actuar. En base a esta sola consideración, el citado Juzgado resolvió que la reforma del recurso no podía ser tomada en cuenta.

La Corte no comparte el anterior criterio, por cuando además que el Código de Procedimiento Civil es supletorio de los procedimientos contencioso-administrativos, de acuerdo a lo que señala el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el recurrente dispone de su acción de nulidad, hasta el punto que puede desistir del procedimiento y de la demanda misma y, por tanto, también reformarla, hasta el auto de admisión del recurso, conforme con lo previsto en el artículo 124 de la mencionada Ley Orgánica, si no se ordenó la publicación del cartel a que se contrae el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o hasta la publicación de dicho cartel, si por el contrario, si se dispuso el emplazamiento de los interesados. En este sentido, en materia contencioso-administrativa de anulación, igualmente tiene aplicación las reglas de la reforma de la demanda, previstas en el artículo 265 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

Por otra parte, la reforma de la demanda puede suponer una acción totalmente distinta a la original, sobre todo cuando con ella se modifican sus presupuestos fundamentales, hasta el punto que en verdad se trata de la interposición de una nueva acción. Por consiguiente, la reforma de un recurso de anulación supone el examen de esta circunstancia, en razón de que si ciertamente es una nueva acción, su admisibilidad está sujeta al igual que la acción original, a que no existan determinados motivos que impidan se pueda dar origen a un juicio de esta naturaleza. En efecto, una reforma que signifique una modificación de los presupuestos del recurso, tiene entre otras implicaciones, el tener que volver a requerirse o no del Organismo que produjo el acto, los antecedentes relativos al nuevo libelo, con la consiguiente remisión de otros recaudados. Aún más, el examen que el Juez realizó de la admisibilidad del recurso original, pudiera no corresponder a su reforma, porque han podido cambiar los extremos que hacían procedente la admisión. En efecto, pudo haberse operado la caducidad de la acción, si los cambios del recurso son sustanciales, sobre todo, si se trata de aquellos referentes a los requisitos esenciales de las demandas de este tipo, a que se contraen los artículos 122 y 113 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, y 84 y 124 *eiusdem*.

Voto salvado del Magistrado Pedro Miguel Reyes S.

El anterior fallo en su parte motiva hace unas afirmaciones que considero no ajustadas a la Ley; en efecto, allí se asienta que en los procedimientos contencioso-administrativos de anulación el escrito contentivo del recurso puede reformarse hasta el emplazamiento de los interesados que se hace mediante el cartel señalado en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; pero es el caso que si el Tribunal no acordó fijar el referido Cartel, el término para hacer la reforma estaría limitado al momento de la admisión del recurso.

Al respecto, observa el Magistrado disidente:

Que tal planteamiento es contrario al criterio, también errado, que hasta la presente fecha ha sostenido esta Corte; ciertamente, en fallos anteriores se estableció que

la posibilidad de reformar el escrito contenido del recurso tenía como límite máximo el momento en que se libraba el cartel de emplazamiento de los interesados. Como podemos observar, en este cambio de posición jurisprudencial la mayoría de los Magistrados que integran esta Corte, tomaron en consideración la cierta posibilidad que en el proceso contencioso-administrativo no se libre el cartel de emplazamiento de los interesados, por cuanto dicha actuación tiene una naturaleza potestativa en manos del Juez, como lo establece la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, es de observar que la modificación introducida ha corregido parcialmente el errado criterio sostenido anteriormente por esta Corte; en efecto, debemos ratificar en esta ocasión que el recurso contencioso-administrativo de nulidad es una acción que bajo la iniciativa de un particular le permite a la jurisdicción contencioso-administrativa ejercer funciones de control de la legalidad sobre las actividades de la Administración Pública. De allí su carácter objetivo. De allí igualmente se derivan los poderes especiales que le confiere la Ley al Juez Contencioso-Administrativo, que han llegado a ser calificados por parte de la Doctrina como poderes inquisitorios. De allí, se desprende, además, que en el proceso contencioso-administrativo no existan partes como están reguladas en el proceso ordinario, por lo cual, el Juez decide si emplaza o no a los particulares que tengan interés en el proceso. En consecuencia, el recurso contencioso-administrativo de anulación se traba y produce la plenitud de sus efectos procesales al momento de la admisión, que es cuando tiene efectiva existencia el juicio, por cuanto ya el Juez previamente examinó de oficio el contenido del escrito contenido de la pretensión para establecer si está afectado de alguno de los supuestos de inadmisión, y superada dicha revisión, lo declara en principio conforme a las exigencias de Ley para su procedencia procesal. En tal virtud, establecer como término máximo para reformar el escrito contenido del recurso, el emplazamiento de los interesados mediante el cartel que indica el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, resulta una impropiedad, por cuanto para ese momento ya se trabó la pretensión del recurrente; además, dicho cartel es una actuación de evidente naturaleza eventual.

Para reafirmar lo expuesto, observemos la siguiente hipótesis: cabe suponer, como ordinariamente sucede, que ningún interesado ocurra al llamado del cartel de emplazamiento, o sea, la publicación del cartel no generó consecuencia procesal alguna, por lo cual resulta razonable preguntarnos: ¿Por qué vamos a impedir una reforma del recurso posterior a la publicación del cartel? En consecuencia, la reforma del escrito necesariamente debe estar limitada en su procedencia hasta un acto cierto y determinante del proceso, que no es otro que la admisión; y una vez que se efectúa, es entonces que el recurso contencioso-administrativo se traba y se individualiza, cerrándose, en consecuencia, las posibilidades procesales de la enmienda del escrito que lo plantea.

C. Condiciones de admisibilidad

a. Documentos que deben acompañar al recurso

CPCA

8-5-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Banco Industrial de Venezuela vs. República (Comisión de Apelaciones de Refinanciamiento de la Deuda de los Productores Agropecuarios).

Por otro lado, la identificación precisa del acto cuya nulidad se pretende, es un requisito exigido por el artículo 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en atención a la remisión que a dicho artículo hace el artículo 122 *eiusdem*. Tal exigencia obedece al hecho que sólo pueden ser accionados por el recurso de anulación los actos definitivos o con fuerza de tal, de efectos particulares, que hubieren agotado la vía administrativa, y que no llegaron a adquirir firmeza por el transcurso del lapso de caducidad para solicitar su declaratoria de nulidad. Por esta razón, el legislador es exigente en el requisito de la identificación del acto objeto del recurso de anulación, cuando determina que debe hacerse con precisión. Por esta razón, los jueces no pueden sustituirse a las partes para subsanar los errores cometidos en la identificación del acto impugnado, porque de ello depende la admisibilidad de la demanda misma.

CPCA

30-4-86

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Ramón E. Cadenas vs. Colegio de Ingenieros de Venezuela.

Para la admisión de la demanda es necesario acompañar original o copia del acta al libelo.

La Corte observa:

1. Efectuando un paralelismo con el proceso civil, puede decirse que este ejemplar del acto administrativo que exigen los artículos 113 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, configura, con las salvedades del caso, el elemento constitutivo del recurso que se ejerce. En efecto, el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil exige entre los requisitos que debe llenar el libelo de la demanda, el que se expresen las razones e instrumentos en que ésta se funda, estableciendo el 315 *eiusdem* que si el demandante no hubiere acompañado su demanda con los instrumentos en que funde su acción, no se le admitirán después a menos que haya designado en el libelo la oficina o lugar donde se encuentren, o sean de fecha posterior o que aparezca, si son anteriores, que no tuvo conocimiento de ellos.

Los instrumentos o documentos que pueden hacerse valer en juicio han de producirse originales o en copia certificada expedida por el funcionario competente con arreglo a las leyes y ello es lógico, pues el documento mismo (o la copia auténtica) debe constar en autos para que la parte contraria haga uso de los recursos legales pertinentes (desconocimiento o tacha). Aun cuando se permite simplemente anunciar y citar el documento, esto es, designar la oficina o lugar donde se encuentra, el interesado debe presentarlo posteriormente (artículos 315 y 317 del Código de Procedimiento Civil).

El conjunto de las disposiciones que informan nuestro ordenamiento jurídico positivo no permite hacer valer en juicio los instrumentos, sino mediante la presentación del original o de alguna copia o traslado de los mismos, tal como se desprende de los artículos 1360, 1361, 1363, 1364, 1367, 1368, 1371, 1372, 1373, 1374, 1375, 1377, 1379, 1380, 1381, 1383, 1384, 1385 y 1387 del Código Civil, Sección V, Título II, y Libro II del Código de Procedimiento Civil. En fin, únicamente los originales o copias debidamente expedidas de los instrumentos son los que pueden usarse en juicio para comprobar determinado hecho o acto alegado.

De estas previsiones deriva que no es indispensable a la presentación de la demanda o del recurso que se acompañe el documento original o copia certificada del

que contiene el acto, que configura el instrumento en que se funda el recurso, pero no por ello puede llegar a aceptarse que la presentación de una copia fotostática si su valor fue impugnado, satisfaga la exigencia legal acerca de la existencia del instrumento fundamental de la acción o recurso, de modo que corresponde al juez averiguar el valor probatorio que ésta pueda tener a los efectos de la decisión definitiva.

Ahora bien, en caso de que el instrumento, por cualquier circunstancia, no se encuentre en poder del interesado, sino en manos del adversario (Administración), la Ley autoriza para pedir su exhibición, y en caso de que la Administración no comparezca a exhibirlo, se admite la práctica de una inspección ocular, ya que no existe otro medio o vía para traer el instrumento en que se funda el recurso, a los autos que cursan en el Tribunal.

b. *Legitimación y representación*

CPCA

29-5-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Antonio J. Unamo vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

Se observa que el artículo 15 de la citada ley señala lo siguiente:

“Toda cédula de identidad está sujeta a anulación en cualquier momento si se comprueba que fue obtenida en fraude a la ley. La anulación será declarada por el Director Nacional de Identificación, siguiendo el procedimiento que al efecto se establezca por vía reglamentaria”.

Cómo puede apreciarse lo que el artículo indicado contempla es la potestad anulatoria de la propia Administración competente, la cual en base al principio de autotutela administrativa puede, una vez demostrada la falsedad de los supuestos que dieron lugar al otorgamiento de la cédula de identidad, declarar que la misma era nula. No se trata, en consecuencia, de un recurso que se ventila por ante esta sede.

Por su parte el artículo 23 de la citada Ley Orgánica de Identificación establece los deberes y atribuciones del Fiscal General de Cedulación, funcionario al cual le atribuye funciones “de control y de fiscalización” por cuenta del Consejo Supremo Electoral, organismo al cual representa. Dentro de las indicadas funciones, el artículo citado le acuerda al Fiscal General de Cedulación la facultad de solicitar por ante la Administración, la anulación de las cédulas de identidad obtenidas mediante fraude o violación de la ley. En el mismo ordinal se señala que la facultad del Fiscal General de Cedulación de solicitar la nulidad puede ejercerse “sin perjuicio de la iniciativa que, en igual sentido, pueda ejercer cualquier ciudadano”. La última frase reseñada no puede interpretarse en el sentido de una potestad ilimitada acordada a los ciudadanos de impugnar las cédulas de identidad, sino que debe concordarse con las disposiciones del Título V de la señalada ley, relativas a los “recursos” administrativos, donde se regulan las modalidades y lapsos establecidos para su ejercicio.

Independientemente de la circunstancia anotada de que no contempla el artículo 23 *eiusdem* una habilitación de “cualquier sujeto” para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo como lo pretende el recurrente, es indudable que, si dicha norma hubiese contenido una disposición de tal índole, la misma habría quedado derogada por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que en la señalada ley la norma general que regula los recursos contencioso-administrativos de nulidad, tal como lo ha venido declarando en forma reiterada y constante la Sala Político-Adminis-

trativa de la Corte Suprema de Justicia, al estimar que los recursos llamados de apelación, así como otros recursos previstos en leyes anteriores a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se somete al régimen que la misma estableciera.

Queda así dilucidada la segunda cuestión planteada, por lo cual, de todo lo anteriormente expuesto puede concluirse afirmando que los recursos interpuestos por el apelante estuvieron dirigidos contra actos de efectos particulares, en virtud de lo cual la calificación que de los mismos hiciera el Juzgado de Sustanciación estuvo ajustada a derecho, como consiguientemente lo estuvo la escogencia del procedimiento para su decisión y con ello la verificación de los requisitos de admisibilidad. Igualmente debe concluirse que el recurrente no demostró poseer la legitimidad activa que la ley exige para la impugnación de los actos de efectos particulares que fueron objeto del mismo. En igual sentido se pudo apreciar la carencia de fundamento del alegato del recurrente de que la Ley Orgánica de Identificación no exige condición alguna para impugnar la validez de los documentos que fueron objeto de su recurso.

CPCA

20-3-86

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

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

Dentro de las facultades otorgadas en el Poder a los apoderados judiciales de interponer toda clase de recursos ordinarios y extraordinarios está incluida la legitimidad para interponer recurso de nulidad.

De la lectura del poder no se desprende que exista limitación alguna en cuanto a las facultades conferidas, antes por el contrario, los apoderados están suficiente y ampliamente facultados para comparecer ante las autoridades competentes que amerite el caso. Hecha la anterior precisión, esta Corte establece que efectivamente dentro del marco de las facultades otorgadas en el poder bajo estudio, el apoderado judicial tiene legitimidad para interponer recurso de nulidad, dado que esta acción constituye un recurso de naturaleza extraordinaria que pretende una declaratoria en la cual se establezca la contrariedad de la decisión impugnada con el orden jurídico, constituyendo la misma una posibilidad procesal en sede judicial que en definitiva establecerá el mejor derecho del trabajador o del patrono.

Por otra parte, es conveniente resaltar que en el nuevo Código de Procedimiento Civil que entrará en vigencia a partir del día 16 de septiembre del año en curso, recogiendo tanto nuestra tradición jurisprudencial y doctrinaria, se señala en su artículo 153 que el poder se presume otorgado para todas las instancias y recursos ordinarios y extraordinarios, sin que sea necesaria facultad expresa a tal fin.

c. *Lapso de caducidad*

CPCA

22-5-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso Distribuidora Nepan, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Mariño del Estado Nueva Esparta.

Los actos administrativos, así sean de los viciados de nulidad absoluta, sólo pueden impugnarse en el lapso de caducidad previsto en la ley.

Carece de todo fundamento el alegato hecho valer por el apelante que, por una parte, reconoce su negligencia al no haber formalizado oportunamente y, por otra, estima que tratándose de un acto viciado de nulidad absoluta, al cual califica de inexistente, el fallo que declarara sin lugar el recurso de ilegalidad contra el mismo, debe ser confirmado. Tal argumento no tiene fundamento alguno en el sistema venezolano, ya que no sólo no se trata de la impugnación de un acto administrativo, sino de una sentencia de un juez contencioso-administrativo que lo confirmara al declarar sin lugar los motivos de impugnación, por lo cual carece de todo fundamento el vicio denunciado, sino que, el apelante parte de la consideración de la supuesta inexistencia de algunos actos administrativos de efectos particulares que permitiría su revisión en cualquier tiempo por parte del juez y su impugnación en cualquier tiempo por cualquier interesado. Al respecto, tal tesis queda destruida en el régimen de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que contempla como irregularidades de los actos la nulidad absoluta y la nulidad relativa, estableciendo lapsos específicos para el ejercicio de los recursos administrativos a través de los cuales se les denunciaría, lo cual se completa con la normativa de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece a su vez los lapsos de caducidad para la interposición de los recursos contencioso-administrativos.

d. *Excepciones de inadmisibilidad*

CPCA

20-3-86

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Alexis A. Estrella vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En el procedimiento contencioso-administrativo de nulidad contra los actos de efectos particulares, las excepciones dilatorias y las excepciones de inadmisibilidad están contenidas en las causales de inadmisibilidad.

Al respecto observa esta Corte que, por ante el mismo supuesto de hecho, la sociedad mercantil "Xerox de Venezuela, C.A." opuso en primer término la causal de inadmisibilidad prevista en el ordinal 7º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en segundo lugar, opuso supletoriamente la excepción dilatoria consagrada en el ordinal 3º del artículo 248 del Código de Procedimiento Civil. Efectivamente, advierte esta Corte, que el Juez Sustanciador fue impreciso al establecer la excepción resuelta, por cuanto si bien la sociedad mercantil "Xerox de Venezuela, C.A." opuso ambas excepciones; en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación ante similitud de supuestos de hecho entre las denominadas excepciones dilatorias y de inadmisibilidad y las causales de inadmisión, exclusivamente son procedentes oponer, conocer y resolver las denominadas como *causales de inadmisibilidad contenidas en el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia antes citada*. Las excepciones dilatorias y las excepciones de inadmisibilidad son medios depuradores del proceso ordinario, reguladas por el Código de Procedimiento Civil; en cambio, en el procedimiento contencioso administrativo de nulidad contra los actos de efectos particulares el mecanismo depurador de la acción está contenido específicamente en las causales de inadmisibilidad. Causales que, a su vez, la mayoría de los supuestos que dan lugar en el juicio ordinario a las excepciones dilatorias y las excepciones de inadmisibilidad. Causales que a su vez contienen la mayoría de los supuestos que dan lugar en el juicio ordinario a las excepciones dilatorias y a las excep-

ciones de inadmisibilidad. *Las causales de inadmisibilidad tienen en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación un régimen de oponibilidad propio y además se le concede al juez facultad para conocerlas y resolverlas de oficio al pronunciarse sobre la admisión del recurso.* En consecuencia, el Juez Sustanciador ha debido calificar las defensas opuestas como lo que en efecto son: la causal de inadmisibilidad prevista en el ordinal 7º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y resolverla en tal sentido.

D. Cartel de emplazamiento

CPCA

8-5-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Roberto A. Contreras vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

La excepción prevista en el artículo 432 del Código de Procedimiento Civil no es aplicable a fin de extender el lapso para la consignación del cartel de emplazamiento.

El recurrente solicita que le sea expedido un nuevo cartel, por cuanto el que fuera ordenado librar de conformidad con el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no le fue posible publicarlo por haber estado hospitalizado desde el 1º de marzo hasta el 19 de abril de 1986. Estima el recurrente que el hecho impositivo ha sido debidamente demostrado con la constancia que anexara al efecto y que cabe la aplicación del artículo 432 del Código de Procedimiento Civil, con base en lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece que las reglas de dicho Código regirán como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante la Corte.

La situación expuesta permite que se planteen dos tesis contrapuestas: La primera de ellas es la que sostiene la rigidez del lapso acordado en el artículo 124 para la consignación del cartel que sanciona el incumplimiento de la carga indicada con la presunción del desistimiento del recurso. Esta rigidez sólo se atenúa cuando se produce el supuesto de excepción previsto en el mismo artículo 125, constituido por el hecho de que algún interesado se diere por citado y consignare el ejemplar del periódico donde hubiere sido publicado el cartel. En efecto, la carga que el artículo 125 contiene para el recurrente es doble, ya que, por una parte, es necesario que el mismo publique el cartel; pero no basta, sino que también es necesario concurrentemente con lo anterior que dicho cartel sea consignado.

La otra tesis sostenida por el recurrente considera que a través de la aplicación analógica, puede suavizarse el rigor del lapso, por cuanto la norma del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil relativa al recurso de casación permite la prueba de que no pudo formalizarse en tiempo el recurso por cualquiera de las siguientes causas: "Por habérselo impedido la retención o retardo del expediente, por estar interceptados los caminos, cerrados o bloqueados los puertos, preso o gravemente enfermo el abogado a quien se hubiese remitido el poder, u otros casos semejantes de fuerza mayor, circunstancias en las cuales la Corte Federal y de Casación le concederá término bastante para formalizarlo, el cual no excederá de veinte días, a contar del recibo del expediente".

El supuesto específico que tácitamente, de acuerdo con lo señalado por el solicitante, se plantearía en el caso presente es la previsión contenida en la norma citada de "estar gravemente enfermo el abogado a quien se hubiere remitido el poder"...

Independientemente del hecho de que, a juicio de esta Corte, pudiera ser extensiva la hipótesis a un caso como el presente, en el cual el recurrente no actuó mediante abogado sino asistido por éste, ya que la situación sería análoga, y también podía caer bajo la previsión de "otros casos semejantes de fuerza mayor" a los cuales alude la citada norma, lo importante es determinar si la disposición es o no regla supletoria.

Ahora bien, la aplicación analógica de una disposición es posible solamente cuando los supuestos fácticos resultan análogos y, por otra, no exista una diferencia sustancial en la calificación jurídica que el legislador hace de cada una de las situaciones. En el caso presente el supuesto *subjudice* es el desistimiento tácito del recurso contra un acto administrativo, por la falta de diligencia del recurrente de publicar el cartel que le ha sido librado para hacer del conocimiento de los interesados la impugnación que el mismo ha realizado de dicho acto. Se trata, en consecuencia, de una actuación en un procedimiento de primer grado jurisdiccional; no de revisión de una sentencia o fallo anterior. La sanción es la presunción de desistimiento del procedimiento, en razón de lo cual el mismo, teóricamente, podría reproponerse si no existe caducidad de la acción.

En el caso del artículo 432 del Código de Procedimiento Civil estamos ante el perecimiento o extinción del recurso de casación por la falta de formalización. De allí que se esté frente a un recurso extraordinario contra una sentencia, es decir, de un proceso de revisión de un fallo, por lo cual la declaratoria de que ha perecido impide su replanteamiento por causa alguna.

Por todo lo anterior se aprecia que las situaciones fácticas son diferentes; no son equiparables, por lo cual sería forzada la aplicación analógica que se solicita.

Se estima igualmente respecto a la naturaleza de la normativa que, en el caso del recurso contencioso-administrativo, el legislador ha sido particularmente severo con el recurrente que incumple la carga procesal que le ha sido establecida de publicar y consignar una vez publicado, el cartel, ya que solamente contempla una excepción, a la cual antes aludiéramos, al efecto del desistimiento que prevé.

CPCA

29-5-86

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Inversiones Raef, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

El error en la identificación de uno de los apoderados judiciales en el "Cartel de Emplazamiento" (error en el apellido), no se considera como un vicio esencial que afecte los fines específicos perseguidos por dicho cartel.

Al respecto estima esta Corte que el error material en el que incurrió el Juzgado Sustanciador de esta Corte, es, sin lugar a dudas, intrascendente; en efecto, errar en el apellido de uno de los apoderados judiciales de la recurrente no puede considerarse como un vicio esencial en el cartel, que afecte los fines específicos perseguidos por dicha publicación. Los elementos fundamentales del cartel, de acuerdo con lo establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Civil, aún vigente, son: 1) La identificación del demandante, o sea, de quien solicita la nulidad del acto administrativo; 2) Debe indicarse la oportunidad para comparecer al Tribunal; 3) Debe establecerse el objeto de la demanda, o sea, es requisito identificar el acto administrativo impugnado, señalando el órgano que lo dictó, su fecha y el contenido de dicha providencia.

Como podemos observar, de la anterior determinación se desprende que el nombre del apoderado judicial del recurrente, si bien es una expresión que ordinariamente contiene el cartel, no constituye por sí un requisito esencial para la validez del mismo; recordemos que el apoderado judicial en el proceso es un sujeto que puede ser o no permanente; en efecto, el mandatario judicial puede variar sin que esto afecte aspectos determinantes del procedimiento. El apoderado complementa la capacidad procesal del accionante, pero no lo sustituye, ni lo suplanta; por tal consideración, la existencia de un error material en uno de los apellidos de uno de los apoderados judiciales del recurrente no es causal de nulidad del cartel, y así expresamente lo establece esta Corte.

E. *Procedimiento: reposición*

CPCA

30-4-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Autosal, compañía anónima vs. Concejo Municipal del Distrito Guanare del Estado Portuguesa.

Los vicios derivados de la omisión de actuaciones que pueden producir la nulidad de un acto e implicar la reposición del procedimiento son sólo aquellos que afectan los principios fundamentales que rigen el proceso (derecho a la defensa, la igualdad de las partes).

Alega el impugnante que no se acordó término de distancia para la notificación del Presidente del Concejo Municipal, en relación con lo cual esta Corte observa que los vicios derivados de la omisión de actuaciones que pueden producir la nulidad del acto e implicar la reposición del procedimiento, son sólo aquellos que afectan los principios fundamentales que rigen el proceso, tales como el derecho de defensa y la igualdad de las partes. En el caso presente, el objetivo perseguido con la notificación se cumplió plenamente, aun cuando no hubiese sido acordado el término de la distancia, por cuanto para hacer del conocimiento del autor del acto que el recurso fuera interpuesto por el actor no sólo se utilizó tal vía, sino que también fue publicado el cartel al cual alude el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en razón de lo cual el eventual vicio denunciado, en forma alguna pudo afectar los intereses del cuerpo actor del auto impugnado, en razón de lo cual se considera improcedente la impugnación y así se declara.

F. *Regímenes procesales particulares: mero derecho*

CPCA

20-3-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Nicolás Berend R. vs. República (Ministerio del Trabajo).

De los términos de la demanda y de su contestación, es de donde debe desprenderse la no necesidad de acreditar cuestiones de hecho, sino de interpretar cuestiones jurídicas.

En cuanto al otro pedimento que se declare de mero derecho la materia controvertida y se dicte sentencia sin relación e informes, la Corte observa:

Ante la ausencia de una norma propia en los juicios de nulidad, que establezca reglas especiales en materia de apertura del lapso probatorio, es necesario acudir supletoriamente a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil sobre esta materia. En efecto, el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia determina que las normas de dicho Código son supletorias de los procedimientos contencioso-administrativos. Ahora bien, de acuerdo al artículo 279 *eiusdem*, no hay lugar a la apertura del lapso probatorio cuando el punto sobre que versare la demanda aparezca, así por ésta, como por la contestación, ser de mero derecho. En consecuencia, de los propios términos, primeramente de la demanda, y luego de su contestación, es de donde debe desprenderse incuestionablemente la no necesidad de acreditar cuestiones de hecho, sino de interpretar cuestiones jurídicas. Por tanto, la Corte debe precisar si los motivos de impugnación de la decisión recurrida se refieren sólo a materias de Derecho o si, por el contrario, contiene hechos que acreditar. Así se tiene que el recurrente denuncia como vicios de ilegalidad de dicha decisión, no sólo razones de Derecho sino también de hecho, como en el mismo libelo se advierte. En efecto, se expresa como motivo de impugnación que la Comisión autora del acto cuya nulidad se pretende, no apreció debidamente la relación laboral derivada del contrato de trabajo y que, por tanto, al proceder así, ignoró un hecho cierto, violando, por tanto, disposiciones atinentes a las pruebas. En concreto, argumenta el actor que el objeto principal es el de demostrar la existencia o no de una relación de confianza entre el patrono y el trabajador reclamante. Además, denuncia el recurrente que la decisión recurrida desconoció el hecho de que sus condiciones de trabajo son las mismas que rigen las existentes en la empresa "Plumrose", empresa filial de "Industria Envasadora Nacional, S.A.", que es la empresa reclamada, lo cual, a su juicio, es un hecho cierto. Finalmente vuelve a insistir el actor que el acto impugnado violó el literal "c" del artículo 12 de la Ley Contra Despidos Injustificados, porque con base en un organigrama de la empresa, se le calificó de trabajador excluido de aquella Ley.

De lo expuesto no cabe duda que ciertamente la materia discutida no es de mero derecho, sino que en la misma están envueltas cuestiones fácticas controvertidas, por lo que no es posible calificarla, por los términos de la demanda, como de mero derecho, y así se declara.

G. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

CSJ-SPA 42)

13-3-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Marco A. Aranguren vs. Consejo de la Judicatura.

Ahora bien, aplicando los anteriores criterios al caso *subjudice* y estudiados los elementos cursantes en autos, la Corte considera que la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado encaja en los supuestos contemplados en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, sólo en cuanto a lo que se refiere a la apertura del nuevo Concurso convocado por el Consejo de la Judicatura, puesto que, de ser declarado con lugar el presente recurso contencioso-administrativo de anulación, la sentencia definitiva que en él recaiga difícilmente podría reparar el perjuicio que se le ocasionaría al recurrente, ya que en caso de efectuarse dicho Concurso, el cargo al cual aspira estaría ocupado por una tercera persona extraña a la relación suscitada, originándose así una nueva situación conflictiva.

CPCA

20-3-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Jos; Luis Castañón vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Lo que es normal y corriente en la ejecución de los actos administrativos (procedimiento coercitivo) no puede convertirse en la justificación de la suspensión de efectos del acto administrativo.

Para decidir la Corte observa:

Según lo ha manifestado esta Corte, la sola imposición de sanciones administrativas por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los actos administrativos, más que un hecho anormal constituye lo ordinario, puesto que si dichos actos deben ejecutarse de inmediato, deben cumplirse por los interesados también de inmediato. De manera que lo lógico es que se les sancione si no los acatan. Ciertamente que se subvertiría el orden jurídico si se estableciera como regla, que la justificación de la suspensión de los efectos de los actos administrativos son precisamente las consecuencias de su incumplimiento. De aceptarse ello, es más fácil no cumplir dichos actos y dejar que se apliquen las sanciones previstas para tal incumplimiento, y luego solicitar la suspensión de su ejecución con base en la imposición de dichas sanciones. En otras palabras, que lo que es normal y corriente en la ejecución de los actos administrativos, como lo es el procedimiento coercitivo, no puede convertirse en la justificación de la suspensión de aquellos actos.

Igual consideración cabe hacer respecto al daño económico que dice la recurrente experimentar con el pago de los salarios caídos, porque ello es la consecuencia normal de la ejecución de una orden de reenganche y, además, tampoco ha producido la recurrente elementos que lleven a la convicción de la Corte, que es cierto que tales pagos lesionan gravemente el patrimonio de la empresa, hasta el punto de hacer crítica su situación. En este mismo orden de ideas puede sostenerse que por la carencia de elementos de convicción, el solo alegato que la empresa sufrió también una medida preventiva de embargo sobre parte de sus bienes, no puede justificar la suspensión de la ejecución de la decisión recurrida, porque en verdad no existe en los autos evidencia que tales bienes son determinantes para la marcha de la empresa, o que de ellos depende su principal actividad. De tal manera que, por estos motivos alegados por la empresa recurrente, no puede la Corte ordenar la suspensión de la ejecución del acto cuya nulidad se pretende.

Aparte de los anteriores argumentos que la Corte desestima, la recurrente invocó también como justificación de la suspensión de la ejecución de la orden de reenganche, el daño que internamente le causaría la reincorporación del reclamante, dado que en la empresa éste tenía a su cargo labores de supervisión y de dirección de personal. A estos efectos la Corte observa que, ciertamente, el reclamante en su solicitud de calificación de despido se identifica como Supervisor de la empresa reclamada, y se asigna un sueldo mensual de seis mil bolívares, más un mil quinientos bolívares por bono de producción, lo cual aparece también de la constancia de trabajo que el propio trabajador acompañó en el procedimiento administrativo, en donde se dice que sus funciones en la indicada empresa son las de supervisor. Igualmente, sin que ello signifique ni mucho menos revisar el mérito del asunto, los testigos promovidos por la empresa recurrente en el procedimiento administrativo señalan que el reclamante dirigía una plantilla de obreros, ordenaba sus labores y sus pagos. Los elementos anteriores permiten concluir a la Corte en que pueden presentarse riesgos en la organización interna

de la empresa recurrente de reincorporarse a su puesto de supervisor el trabajador reclamante, lo cual puede afectar la actividad de la misma empresa en sus relaciones con el resto del personal y con los terceros que mantengan relaciones con ella. Por esta razón de orden disciplinario y social, el reenganche puede ocasionar perjuicios económicos a la empresa accionante y, por tanto, se considera justificado suspender la ejecución del acto recurrido, y así se declara.

CSJ-SPA (50)

20-3-86

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Sud América de Hoteles Margarita, C.A. vs. República (Ministerio de Información y Turismo).

No procede la suspensión de efectos del acto administrativo en el caso de la "suspensión del acto confirmatorio de la rescisión de un contrato".

Por virtud del acto impugnado se confirmó la providencia tomada por el Directorio de la Corporación de Turismo de Venezuela que rescindió el contrato celebrado con la recurrente, y aun en el supuesto de que esa actuación llegase a ocasionar perjuicios no reparables o de difícil reparación, la circunstancia del caso concreto impide la suspensión de los efectos del acto, y ello por lo siguiente:

Suspender el acto, confirmatorio de la rescisión, conduciría a que el contrato celebrado mantuviese su eficacia y vigencia, esto es, no se trataría de la mera suspensión del acto, sino de conceder efectos a un contrato que la Administración dio por terminado, cuestión que es, precisamente, el fondo mismo de la controversia: decidir si la rescisión estuvo o no ajustada a la ley. Por eso, la pretensión de la recurrente no es de simple suspensión del acto impugnado, sino de mantener, mientras se dicta el fallo, la vigencia del contrato, con todos sus derechos y obligaciones, de modo que el mismo continuaría ejecutándose a plenitud, lo que excede de los límites de una suspensión, al punto de que no se trataría de hacer inejecutable provisionalmente el acto administrativo, sino de ejecutar y cumplir el contrato, posibilidad que no puede darse dentro de lo que es una suspensión de los efectos del acto, muy distinta del efecto trascendente y definitivo que conllevaría en el caso: seguir con toda su vigencia el contrato, por lo cual es improcedente acordar la suspensión, sin prejuzgar, desde luego, acerca de la legalidad o no de la Resolución impugnada.

CSJ-SPA (53)

20-3-86

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: CVG, Ferrominera Orinoco, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo).

Planteada la cuestión de esa manera, es claro que la recurrente, con su pretensión, aspira no a una mera suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, sino a que se ejecute o cumpla de una vez el propósito de despedir al trabajador, los que, sin duda, excede los límites de una suspensión temporal o provisional, porque acordarla sería tanto como revocar en este estado, la inamovilidad de que goza el trabajador.

La suspensión es una medida excepcional, y para acordarla hay que atender a las circunstancias que concurren en el caso de que se trata, de modo que cuando su fin es trascendente y lleva implícita una revocatoria, *in limine litis*, de la providencia impugnada, no puede ser concedida porque suspender es simplemente no ejecutar provisionalmente el acto, pero en el presente asunto el efecto va más allá: suspender es dejar sin vigencia la inamovilidad del trabajador. Ciertamente el perjuicio puede causarse, pero no basta con ello para acordar la suspensión, pues si esto trasciende lo que es propio de una abstención en la ejecución e indica, por lo contrario, que su efecto es dar lo que el acto negó, resulta improcedente acordarla, lo cual, desde luego, no prejuzga sobre la validez o no del acto impugnado.

CPCA

15-4-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Asociación de Tiro del Distrito Federal.

La suspensión de efectos de los actos disciplinarios debe efectuarse sólo en casos extremos por cuanto tales actos son dictados en ejercicio de una potestad administrativa esencialmente de carácter moralizador.

Estima esta Corte que los alegatos expuestos constituyen válido fundamento de la suspensión solicitada, ya que, como lo ha establecido en decisiones anteriores, el perjuicio temido que constituye su justificación, aludido en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no sólo puede ser el de carácter patrimonial, sino también el que tiene una naturaleza no resarcible por ser inmaterial, pudiendo determinar la medida.

Es indudable que la suspensión de los actos disciplinarios debe efectuarse sólo en casos extremos por cuanto tales actos son dictados en ejercicio de una potestad administrativa que tiene un carácter esencialmente moralizador, en razón de lo cual la labor del juez contencioso-administrativo debe ser particularmente cuidadosa en tal campo, a fin de no afectar sus fines y objetivos.

Ahora bien, en el caso de autos se plantea una sanción contra deportistas que, por ser, a su vez, dirigentes gremiales, quedan afectados por el acto no sólo en la práctica del deporte de su preferencia, sino también en el segundo carácter anotado, por lo cual, de existir un llamamiento a elecciones estarían impedidos de participar en las mismas, circunstancia que constituye un daño irreparable. Tal daño no se produce en el caso de la suspensión, por cuanto, de confirmarse la sanción, las elecciones en las cuales pudiesen participar podrían ser objeto de nulidad por la inidoneidad de los sancionados para el desempeño de los cargos; pero no se da la situación contraria ya que, al impedirseles la actuación se les estaría negando el derecho a elegir y ser elegidos, sin recurso alguno.

En el mismo sentido, la eventual participación de los recurrentes en delegaciones representativas de la asociación no crearía daños irreparables, ya que, al confirmarse el acto, si fuere el caso, se les aplicaría la sanción que el mismo establece, pero la no participación en un evento no podría ser suplida ni reparada por medio alguno en el caso de que el acto en cuestión resultase nulo como conclusión del procedimiento del recurso.

Por todas las razones que anteceden, esta Corte estima que están dados en el presente caso los supuestos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para que sea acordada la suspensión de los efectos del acto, en razón de lo cual se declara con lugar la solicitud de que la misma sea acordada.

H. *Limitaciones a las actuaciones de la Administración en juicio*

CPCA

10-4-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Raimundo J. Pinedo vs. Instituto Nacional de Parques.

La motivación sobrevenida o posterior a la emanación del acto, no puede servir de base para que la Administración repare las omisiones esenciales de sus actos, que han causado daño o desconocido situaciones jurídicas subjetivas.

Desde otro orden de ideas, la motivación sobrevenida o posterior a la emanación del acto, no puede servir de base para que la Administración repare las omisiones esenciales de sus actos, que han causado daño o desconocido situaciones jurídicas subjetivas. Además, permitir que la Administración, mediante nuevos actos, modifique la motivación de otros anteriores, sería reconocerle la prerrogativa de eliminar los mecanismos de control de su propia actuación. En efecto, si al enterarse de las impugnaciones que los administrados hacen de sus actos, aquélla pudiera, por ejemplo, sin resolver los recursos pertinentes, modificarlos con la producción de otros actos diferentes, pero cuya decisión es la misma, aunque con diversa justificación o causa, francamente que los derechos y garantías individuales resultarían indefendibles. De forma que admitir que la motivación de un acto previo, que hubiera lesionado derechos o intereses legítimos, puede estar contenida en otro posterior, que no es precisamente el fruto de una revisión originada en la interposición de un recurso administrativo, ni tampoco de un procedimiento de convalidación de actos anulables, sería ni más ni menos que reconocer que la Administración tendría un recurso propio para evitar el control de la legalidad de sus propias decisiones. Y, por otro lado, la aceptación de este proceder implica también una forma flagrante de violar el derecho de defensa que reconoce la Constitución a todo ciudadano (artículo 68).

En consecuencia, la Corte concuerda con el Tribunal de la Carrera Administrativa en que la motivación incorrecta de un acto, como el que se pretende, sea objeto de anulación en el presente juicio, no podía ser subsanada por una actuación posterior del organismo querellado, en razón del carácter esencial de dicho requisito en las decisiones que afectan la estabilidad de los funcionarios públicos de carrera, y también, debido a que ello significa sustituir las vías ordinarias de revisión de los actos administrativos y, por último, porque igualmente con ese proceder se afecta la posibilidad del ejercicio del derecho de defensa, por parte de quienes se hubieran visto lesionados por los actos de la Administración, y así se declara.

I. *Podere del juez*

CPCA

21-5-86

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Carlos A. Aparicio vs. República (Ministerio de Fomento).

Los vicios de nulidad absoluta y de orden público pueden ser declarados de oficio por el juez.

Las anteriores consideraciones bastarían para que la Corte declare improcedente la solicitud formulada por el apelante; sin embargo, como lo alegado es un presunto

vicio de nulidad absoluta y de orden público, las cuales pueden ser declaradas de oficio por el Juez, y atendiendo a los postulados del principio de interpretación amplia del derecho de defensa, entra la Corte a conocer el alegato en referencia y al efecto observa: El primer oficio señalado por el actor, contiene la notificación que hace la Dirección de Personal del Ministerio de Fomento, al querellante, de la decisión del Ministerio de Fomento de removerlo de su cargo; según los términos de ese oficio, no se trata de una decisión adoptada por el funcionario que suscribe el oficio, para lo cual obviamente sí necesitaría delegación, sino de la notificación de ese acto, para lo cual son competentes las Direcciones de Personal de los órganos y entes sometidos a la Ley de Carrera Administrativa. El segundo oficio contiene la notificación al querellante de la imposibilidad de su reubicación realizada por la Dirección de Personal del Ministerio de Fomento, conforme a lo dispuesto en el artículo 87 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. De manera que esos actos no contienen el vicio de ilegalidad absoluta alegado por el querellante, y así se declara.

CPCA

8-5-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Universidad de Carabobo.

En el procedimiento contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares, el juez contencioso tiene el poder de actuar de oficio tanto en el requerir informaciones como en el ordenar la evacuación de ciertas pruebas, hayan sido o no promovidas por las partes.

El artículo 129 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia indica:

“En cualquier estado de la causa, la Corte podrá solicitar las informaciones y hacer evacuar de oficio las pruebas que considere pertinentes.

“Si ya no hubiere pruebas por evacuar o cuando para decidir el juicio bastaren las producidas por el actor, el Juzgado de Sustanciación devolverá el expediente a la Sala, la cual continuará el procedimiento por los trámites establecidos en los artículos 93, 94, 95 y 96 de esta Ley”.

Resulta indudable de la redacción del artículo que el mismo establece el poder inquisitivo del juez contencioso-administrativo en el procedimiento del recurso contra los actos administrativos de efectos particulares, para averiguar por sí mismo la verdad, lo cual es una manifestación del carácter objetivo que dicho recurso presenta, ya que, a través del mismo, lo que efectivamente se protege es la legitimidad de la actuación de los órganos sub-legales, por lo cual al juez se le acuerda el poder de actuar de oficio tanto en el requerir informaciones como en el ordenar la evacuación de ciertas pruebas, hayan sido o no promovidas por las partes. Ahora bien, al mismo tiempo que la facultad tiene tal alcance, posee el carácter de una potestad discrecional, esto es, queda sometida al buen criterio del juez la oportunidad y conveniencia de su utilización y, como tal, no puede ser objeto de revisión en el mérito, esto es, no hay control sobre las razones que determinaron el criterio del órgano depositario de la facultad para el ejercicio de la misma, salvo el límite que genéricamente establece el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil, al exigir que el juez consulte lo más equitativo o racional, en obsequio de la justicia y de la imparcialidad.

J. *La sentencia en lo Contencioso-Administrativo*

CPCA

30-4-86

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Zoraida Luces de Lanz vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

La Corte señala las cuatro posibilidades de configuración del defecto de motivación de la sentencia.

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

Ahora bien, en el caso de autos, no es cierto que en el procedimiento que se examina se encuentre un distanciamiento tan absoluto entre los razonamientos en que se apoya, las acciones o defensas que resuelve y el dispositivo que en definitiva contiene, y se está muy lejos de la situación en la que pudiera asimilarse el presunto defecto de los razonamientos jurídicos que contiene, a esa falta total de fundamentación que sería necesaria para encontrar procedente la denuncia de infracción del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil. En tal sentido, se observa que la sentencia recurrida declaró procedente la acción por estimar inapreciables las actas en que se fundamentó el acto impugnado, al cual consideró, en consecuencia, inmotivado. Se trata de una fundamentación clara y expresa que impide la declaratoria del vicio de inmotivación alegada. Si tal argumento es o no correcto, es una cuestión de fondo y no de procedimiento, corregible en segunda instancia; en efecto, el vicio de la valoración de las pruebas constituye un vicio de fondo, calificable como error de juicio, que esta Alzada puede corregir, pero que no comporta el defecto procesal denunciado, y así se declara.

CPCA**22-5-86**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: José A. Pardo vs. Corporación de Mercadeo Agrícola.

...la contradicción de una sentencia existe cuando por la discrepancia entre su motivación y su dispositiva se imposibilite su ejecución, pero lo que quiere denunciar la sustituta del Procurador General de la República es la supuesta contradicción en los motivos de la sentencia, y ocurre que la contradicción en los motivos lo que da lugar es a la falta de motivación, pero no propiamente a la contradicción del fallo. Esta sola razón es suficiente para descartar la anterior denuncia, y así se declara.

CPCA**29-5-86**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Augusto Rodríguez Loreto vs. República (Inquilinato).

La sentencia pronunciada fuera del lapso legal no deja de ser válida.

Respecto al anterior alegato, esta Corte observa que el efecto anulatorio que deba atribuirse al incumplimiento por parte del juzgador del lapso previsto en el artículo 161 del Código de Procedimiento Civil ha sido unánimemente rechazado por la doctrina que estima que la sentencia pronunciada fuera del lapso legal no deja por ello de ser válida por cuanto no se trata de un precepto cuya violación produzca la sanción de nulidad, la cual, de acordarse, sería totalmente contraproducente por cuanto produciría el efecto de alargar en vez de abreviar la duración de los juicios. La postura que se indica ha sido acogida por nuestro máximo organismo jurisdiccional, considerando la Corte de Casación que no se produce la nulidad del fallo por haber sido diferido su pronunciamiento, tesis que esta Corte acoge plenamente considerando que la nulidad de los actos procesales es una medida extrema que sólo procede en los casos en que se hubiesen vulnerado los derechos fundamentales de las partes, creando a alguna de ellas un estado de indefensión, o bien cuando la falta sea expresamente sancionada en tal forma. Por todo lo anterior carece de fundamento la primera de las impugnaciones del apelante, y así se declara.

3. *El Contencioso-Administrativo de interpretación*

CSJ-SPA (57)**17-4-86**

Magistrado Ponente: René De Sola

El recurso de interpretación sólo está destinado a fijar el alcance e inteligencia de los textos legales.

Como bien se adelantó a señalar el Juzgado de Sustanciación y así también ha sido observado por el Procurador *ad-hoc*, sólo el contenido de dos ordinales del recurso de interpretación intentado son susceptibles de admisión de conformidad con el criterio ya sentado por esta Sala en decisiones anteriores y especialmente en el caso Jesús María Galíndez (Sentencia de 27 de septiembre de 1984), donde expresamente se declaró:

“Es condición necesaria para la correcta aplicación del inciso 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la propia ley cuya interpretación se demande autorice expresamente el ejercicio de tan singular y delicado recurso”.

En efecto, en el ordinal *Primero* se solicita que la Corte fije el sentido y alcance de los artículos 41 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Central, no obstante que se trata de un ordenamiento donde no está expresamente establecida la posibilidad del recurso de interpretación. Por tanto, conforme a lo antes dicho, es inadmisibles el recurso intentado por este respecto, y así se declara.

Asimismo el ordinal *Tercero* del petitorio solicita se fije el sentido y alcance de la Circular Nº 1 de 26 de marzo de 1984 emanada de la Oficina Central de Personal.

Es obvio que este particular es igualmente inadmisibles y así se declara, porque bien expresa el inciso 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que el recurso de interpretación sólo está destinado a fijar el alcance e inteligencia de textos legales.

...

El propio solicitante, en su escrito de 5 de junio de 1984, manifestó que venía a ejercer el recurso de interpretación previsto en el inciso 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual —como antes se dijo— está destinado exclusivamente a fijar el alcance e inteligencia de textos legales. Se trata entonces de un recurso distinto del de inconstitucionalidad, y cada uno de ellos tiene sus propios requisitos en materia de legitimación.

No es del caso referirse a los del recurso de inconstitucionalidad. Para determinar los del recurso de interpretación, en su ya citada sentencia de 27 de septiembre de 1984 (Caso Jesús María Galíndez), la Corte tomó como pauta la disposición contenida en el artículo 194 de su Ley Orgánica, en la cual se circunscribe la finalidad de aquél a la solución “de las dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de la Ley.”

Entre las conclusiones a que lo llevó el análisis de dicha norma, señaló la Corte como un primer requisito la necesaria conexión del recurso a un caso concreto, con el doble propósito, por una parte, de legitimar al recurrente y, por la otra, de permitir al intérprete apreciar objetivamente la existencia de la duda que se alegue como fundamento.

La escueta declaración anterior debe ser objeto de una mayor precisión por parte de la Corte en el momento en que le corresponde decidir si es efectivamente procedente el alegato del Procurador *ad-hoc* acerca de la falta de legitimación del recurrente y, al efecto, observa:

El requisito de conexión del recurso con un caso concreto tiene como fundamento evitar que el mismo se convierta en un ejercicio académico, sin la finalidad práctica de la mejor aplicación de algún texto legal. No es concebible que se abra la posibilidad para cualquier particular de ocupar la jurisdicción en resolverle las dudas que en abstracto tuviera acerca de la interpretación de una norma. Es necesario para legitimar la actividad del recurrente, que éste demuestre por lo menos que ante una determinada situación concreta se haya suscitado la duda por las diversas interpretaciones dadas al mismo precepto legal, y que exista un interés general en la solución del conflicto. En tal forma no sólo se legitimará el recurrente, sino que la Corte tendrá elementos para apreciar objetivamente los criterios dispares y para zanjar la real dificultad que se hubiera presentado.

En el caso *subjudice*, bastarían los solos alegatos de los participantes en el proceso para reconocer la existencia real de la duda. Además, es un hecho notorio que la interpretación dada por la Oficina Central de Personal (O.C.P.) a las disposiciones

de la Ley de Carrera Administrativa objeto del presente recurso, difieren francamente de las que han sido sostenidas en diversos fallos dictados por el Tribunal de la Carrera Administrativa y por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

En consecuencia, considera la Corte que se cumplen en el caso los requisitos necesarios para que se reconozca legitimación al recurrente y para que se dicte una decisión capaz de resolver el referido conflicto de interpretación, y así se declara.

4. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales: Contencioso de la Carrera Administrativa*

CPCA

8-5-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Noemí C. de Kaiganic vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Cuando el ejercicio de las acciones se sujeta a un término, ello comprende tanto la relación jurídica material en sí misma como las consecuencias económicas a que da lugar.

Para resolver, la Corte observa:

La apelante, en su escrito de formalización alega que son diferentes los lapsos para reclamar los derechos materiales o sustanciales, y las cantidades líquidas de dinero en que aquéllos se materializan, como si ambos conceptos pudieran separarse. En efecto, se señala en el referido escrito que por cuanto la jubilación, una vez reconocida, se paga periódicamente, el plazo para reclamar las respectivas cantidades es el de prescripción a que se contrae el Código Civil y no el de caducidad establecido en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa. Por su parte, el Tribunal de la Carrera Administrativa, en el fallo apelado, consideró que este último lapso es aplicable al caso de autos, porque se trata de una acción derivada de dicha Ley y, por esta razón, el indicado Tribunal estimó que el pago de las cantidades reclamadas sólo procede por las correspondientes a los seis meses anteriores a la interposición de la querrela, así como la bonificación de fin de año de 1982, negando el pago de las cantidades anteriores a los seis meses señalados, así como el de las bonificaciones, también anteriores a dicho lapso.

Considera esta Corte que, en verdad, cuando el ejercicio de las acciones se sujeta a un término, ello comprende tanto la relación jurídica material en sí misma, es decir, el derecho en sí, como las consecuencias económicas a que da lugar. Así, por ejemplo, sería ilógico estipular que para el reconocimiento del derecho a recibir prestaciones sociales se exija un plazo de caducidad de seis meses, pero para reclamar montos determinados por ese mismo concepto, se establezca un plazo de prescripción de diez años, con el solo argumento que no se trata de la vigencia del derecho, sino del pago de sumas de dinero. Igualmente, en cuanto al pago de las vacaciones se refiere, por ejemplo, ocurre preguntarse ¿qué sucedería si al funcionario se le exigen seis meses para reclamar su disfrute, pero, sin embargo, se le otorgan diez años para demandar su pago complementario, si por ejemplo, fueron mal calculadas las vacaciones? Ciertamente, que distinguir entre el derecho material y su representación económica para establecer diferencias en cuanto a los lapsos requeridos para su ejercicio, parte del supuesto erróneo que se tratan de cuestiones distintas, y que no tienen el mismo origen. Además, el hecho que un derecho suponga pagos periódicos no es argumento

suficiente para distinguirlo del derecho mismo, y para atribuir a dichos pagos el régimen ordinario de la prescripción, cuando aquel derecho, que es su causa, está sometido a un régimen propio y especial de caducidad, y así se declara.

Por otra parte, el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa señala como inicio del lapso de caducidad la del hecho que dé lugar a la acción basada en dicha Ley, que puede ser no sólo el de la negación misma de un derecho, sino también el incumplimiento de los pagos derivados de tal derecho, aunque éste no esté discutido. Por esta otra razón, no resulta pertinente el alegato de la apelante, que porque se estableció su derecho a la jubilación, los pagos posteriores, representativos de tal derecho, ya no están sometidos, en cuanto a su reclamo se refiere, al plazo de caducidad previsto en la Ley de Carrera Administrativa, sino al ordinario de la prescripción, y que, por el contrario, este reclamo participa de la misma naturaleza de toda acción basada en la citada Ley y, por tanto, también le es aplicable el lapso de seis meses contemplado en el artículo 82 *eiusdem*, y así se declara.

VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Bienes del Estado: Prescriptibilidad de las tierras baldías

CSJ-SPA

25-2-86

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. República.

Todos los terrenos baldíos son susceptibles de usucapión y no existe presunción legal alguna de que son baldías las tierras ubicadas en el territorio nacional.

C. También este último punto de la controversia —a saber, que los demandados no pueden invocar la usucapión por tratarse de baldíos inalienables, circunstancia que la actora no está obligada a demostrar, ya que obra a su favor una presunción legal en ese sentido— trae a colación complejas cuestiones merecedoras de un cuidadoso análisis.

En fecha 11 de agosto de 1966, esta Sala emitió sobre la materia una decisión cuyas principales conclusiones se resumen a continuación:

a) Antes del 13 de agosto de 1909, los baldíos no eran susceptibles de usucapión, porque las leyes especiales que hasta esa fecha los rigieron sólo admitían la adjudicación por el Estado como única forma de adquirir la propiedad de dichos bienes.

b) La ocupación de tierras baldías inalienables es ilícita desde el 27 de junio de 1919, por expresa disposición de las Leyes de Tierras Baldías y Ejidos.

c) Los baldíos enajenables son bienes “que no están en el comercio”, porque su enajenación no se rige por las “leyes mercantiles” —sentido que dicha sentencia atribuye a la textualmente transcrita expresión del artículo 1959 del Código Civil— sino por normas de derecho administrativo; por consiguiente, la posesión de ellos no conduce a usucapirlos por mandato del texto citado, de esa manera interpretado por la referida decisión.

d) El artículo 1º de la vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos establece una presunción de que son baldías las tierras comprendidas dentro del territorio de la República, presunción que libera a ésta de la carga de la prueba cuando demanda en reivindicación, para trasladarla al demandado;

e) La inalienabilidad comporta la inusucapibilidad, luego no se puede adquirir por usucapición la propiedad de los baldíos inalienables.

Como consecuencia de los señalados principios, habría que concluir en que: 1º) Los baldíos, alienables o inalienables, no se pueden adquirir por usucapición; 2º) Los baldíos alienables sólo pueden ser adquiridos mediante transferencia hecha por la República con arreglo a las leyes aplicables; 3º) Los baldíos inalienables no pueden ser válidamente adquiridos.

Considera esta Sala que las conclusiones arriba anotadas, y sus consecuencias, requieren de una revisión a fondo, y al respecto observa:

1º Ninguna de las leyes atinentes a los baldíos dictadas antes de 1909 excluye expresamente la posibilidad de usucapir esos inmuebles, a los cuales, por tanto, ha resultado siempre aplicable la regla, tradicional en nuestro derecho positivo, que hoy consagra el artículo 1960 del Código Civil: "El Estado, por sus bienes patrimoniales, y todas las personas jurídicas, están sujetos a la prescripción, como los particulares". En la comentada sentencia se asevera que las leyes sobre baldíos dictadas en 1882 y 1894 establecieron como *única* forma de adquisición de dichos inmuebles la adjudicación hecha por el Ejecutivo Nacional; pero una cuidadosa revisión de tales instrumentos revela que aunque, en efecto, ese es el único modo de adquisición allí regulado, no quiere ello decir que los otros modos consagrados en el derecho común (entre ellos, además de la usucapición, la accesión por aluvión y por avulsión) quedaran descartados, pues a ese efecto habría sido necesaria una disposición legislativa expresa que no se encuentra en los citados cuerpos normativos de 1882 y 1894.

La Ley de Tierras Baldías del 18 de abril de 1904, sin embargo, dispuso en su artículo 28 que "fuera de los especiales y precisos casos determinados en la presente Ley, la propiedad de las tierras baldías sólo podrá adquirirse en virtud de la compra..." No estaba la usucapición incluida dentro de los "especiales y precisos casos" de adquisición que la propia ley determinaba, de donde podría inferirse que la figura quedó descartada por el legislador de 1904. Pero como la exclusión no fue expresa, puede sostenerse que continuó siendo aplicable el citado principio general del Código Civil, que en el de 9 de abril de 1904, vigente para la fecha, estaba recogido en el artículo 1944.

En todo caso, si fuera valedera la opinión contraria, habría que apuntar que la exclusión implícita en la ley de 1904 no pudo afectar a las usucapiones ya consumadas con arreglo a la legislación anterior, sino tan sólo a las que se hallaban en curso para entonces; en cuanto a estas últimas, hizo inútil el tiempo de posesión transcurrido con anterioridad a la promulgación de la ley y el que transcurriera durante la vigencia de ella, hasta el 13 de agosto de 1909, cuando fue derogada por la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, cuyo artículo 8 admitió "la autoridad de la prescripción, como causa legítima del dominio según el Código Civil". En una u otra forma, las leyes posteriores, hasta la vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos del 19 de agosto de 1936, han aceptado de modo expreso la eficacia de la usucapición con respecto a los terrenos baldíos. Así, pues, la inusucapibilidad apenas habría existido —si es que existió— durante un breve lapso de poco más de cinco años.

2º El artículo 52 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos del 27 de junio de 1919 declaró lícita la ocupación de los baldíos que no fueren inalienables (e ilícita, por argumento a contrario, la ocupación de los inalienables). En la sentencia arriba citada se extrae de allí la consecuencia de que los baldíos inalienables se convirtieron, por tanto, en inusucapibles, ya que se hizo imposible ejercer sobre ellos la posesión legítima. Considera este Tribunal que semejante razonamiento reposa sobre la falsa premisa de que ocupación lícita es sinónimo de posesión legítima, cuando es lo cierto que se trata de institutos distintos, con efectos también diferentes: Ocupante es quien "en su propio nombre detenta tierras baldías sin título de adjudicación". (artículo 51 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1919) o, como con muy parecidos términos lo define el

artículo 144 de la ley vigente: "el que en su propio nombre detenta tierras baldías sin título de venta, de adjudicación gratuita o de arrendamiento"; poseedor legítimo es el que por sí mismo o por medio de otra persona tiene una cosa en forma continua, ininterrumpida, pacífica, pública, no equívoca y con intención de tener la cosa como suya propia (artículos 771 y 772 del vigente Código Civil, equivalentes a los artículos 760 y 761 del de 1916). El ocupante se identifica entonces con una especie de poseedor: el directo, o sea, el que por sí mismo ejerce la posesión, pero no necesariamente con el poseedor legítimo, porque a su posesión pueden faltarle los atributos exigidos en el artículo 772 del Código Civil, indispensables para que haya posesión legítima, aunque pueden estar presentes y, en tal caso, el ocupante será, además, poseedor legítimo, ya que no se trata de categorías excluyentes. Por otra parte, la "licitud" de la ocupación alude solamente al tipo específico de inmuebles sobre los cuales puede recaer: los baldíos enajenables; en tanto que la "legitimidad" de la posesión tiene que ver solamente con las características propias de la posesión misma. En fin, los efectos de la ocupación lícita se encuentran establecidos en la legislación especial sobre baldíos, y consisten principalmente en la vocación de su titular para ser adjudicatario de los terrenos ocupados y en un especial derecho de superficie sobre las construcciones y plantaciones; los efectos de la posesión legítima los hallamos en el derecho común y consisten sobre todo en las acciones posesorias de amparo y restitución y en la usucapción. Puede haber, pues, ocupante lícito que no sea poseedor legítimo y viceversa, y también puede haber quien reúna ambas condiciones. (Cfr. Lagrange, Enrique: *Notas sobre Enajenación y Usucapción de Tierras Baldías*. Caracas, 1980, pp. 169 a 174 y 248 a 254).

3º La afirmación de que los baldíos —aun los alienables— se encuentran fuera del comercio porque su enajenación no puede efectuarse con arreglo a disposiciones de derecho privado, sino que está íntegramente regulada por normas de derecho público, administrativo, se afina en una noción de bienes comerciales que ningún tratadista recoge. Bienes fuera del comercio, según algunos, son aquellos cuya propiedad no puede adquirirse (V. Lagrange, Enrique, *ob. cit.*, pp. 240-248); según otros, aquellos que no pueden ser objeto de negocio jurídico alguno o "que no pueden ser objeto de derechos patrimoniales de los particulares" (Messineo, F.: *Manual de Derecho Civil y Comercial*, Buenos Aires, 1954, t. II, p. 312). Siendo los baldíos alienables susceptibles de adjudicación en propiedad a los particulares (más aún: a eso están destinados por la ley), resulta de todo punto de vista inadmisibles su inclusión en la categoría de los bienes fuera del comercio.

Ni siquiera los baldíos inalienables pertenecen a esa categoría, como pretende en su demanda la Procuraduría General de la República. La inalienabilidad comporta únicamente que el bien o derecho afectado por ella no puede ser objeto de transferencia voluntaria de un patrimonio a otro, mientras que la intransferibilidad implica la ineptitud para ser objeto de cualquier negocio y no sólo de transferencia dominial. Cabe apuntar, por otra parte, que la usucapción no es jamás el resultado de una transferencia o negocio, sino de un hecho (la posesión) continuado en el tiempo. En fin, la usucapción es modo *originario* de adquisición de la propiedad, en tanto que las enajenaciones siempre constituyen un modo *derivativo* de adquisición.

Por último, esta Sala observa que la sentencia comentada supone que la expresión "cosas que no están en el comercio", empleada por el legislador en el artículo 1959 del Código Civil, alude a los bienes cuya negociación no puede ser objeto de actos mercantiles sometidos a la legislación especial aplicable a tales actos y, por ende, presupone asimismo que sólo "están en el comercio" y son, en consecuencia, usucapibles los bienes que pueden negociarse mediante actos mercantiles objetivos. No comparte esta Sala semejante criterios: cosas que no están en el comercio son —como ya se apuntó antes— las que no pueden ser objeto de negocios patrimoniales jurídicos privados; los bienes que están en el comercio y pueden ser adquiridos por usucapción,

por el contrario, son entonces total o parcialmente susceptibles de ese tipo de negociaciones, independientemente de que los mismos se rijan por el Código de Comercio o por normas de derecho civil o administrativo.

4º El artículo 1º de la vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos reza textualmente así:

“Son baldíos todos los terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a Corporaciones o personas jurídicas.

Parágrafo único. Se consideran también como baldíos, y la Nación entra desde luego a poseerlos, los terrenos ejidos que han quedado abandonados por la extinción, comprobada oficialmente, del dominio que en ellos ejercía el Municipio”.

Se ha querido ver en esta norma una presunción legal de que todos los inmuebles comprendidos en el territorio nacional son baldíos, por lo que la República no tiene que aportar prueba alguna de su derecho cuando reivindica terrenos a los cuales atribuye ese carácter: al contrario, en tal caso la carga de la prueba se invierte para recaer en el demandado; es éste quien debe desvirtuar la presunción demostrando que es propietario.

Sobre el particular observa esta Sala lo siguiente: a) Del texto del precepto legal arriba transcrito —abstracción hecha de su inadecuada formulación y de su aparente colisión con el artículo 19, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional— no se desprende que haya sido intención del legislador establecer una presunción, puesto que tal palabra no es utilizada; b) La disposición no presume baldíos los terrenos a los que se refiere, sino que les atribuye —con carácter de certeza y no de mera presunción— la condición de baldíos: los inmuebles que se hallen en el supuesto de hecho de la norma no se presumen baldíos, sino que lo son; lo que ocurre es que dicho supuesto exige no sólo que los terrenos se encuentren en el territorio nacional, sino *además* que no pertenezcan a persona determinada. c) Si se admitiera que existe la alegada presunción, habría que aceptar también que es absoluta o *iuris et de iure*, ya que el comentado dispositivo que supuestamente la establece no deja a salvo la prueba en contrario, circunstancia que obligaría a aplicar en el caso lo pautado en la primera parte del artículo 1398 del Código Civil: “No se admite ninguna prueba contra la presunción legal cuando, fundada en esta presunción, la Ley anula ciertos actos o niega acción en justicia, a menos que haya reservado la prueba en contrario”. Así, pues, el demandado en reivindicación por la República bajo el alegato de ser baldíos los terrenos que ocupa, ni siquiera podría demostrar que los mismos le pertenecen y, por consiguiente, estaría irremisiblemente perdido en el juicio. Estas consideraciones fueron expuestas por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Cría en dictámenes números CJ-353 y CJ-585, de fechas 31 de marzo de 1971 y 13 de abril de 1972, citados en las páginas 92 a 99 del tomo I del informe que presentó al Presidente de la República la Comisión Especial para el Estudio de la Propiedad Inmobiliaria y el Régimen General de la Tenencia de la Tierra, creada por decreto número 770, del 20 de febrero de 1975.

Pero, por otra parte, si no existe la presunción legal, ¿cuál sería la posición procesal de la República en un juicio de reivindicación de baldíos? En principio, pareciera que para triunfar debería a su vez demostrar que el terreno que reivindica tiene la condición de baldío porque se encuentra en el supuesto de hecho que describe el artículo 1º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, o sea, que no es ejido, ni propiedad particular, ni pertenece “legítimamente a corporaciones o personas jurídicas”. Se trata de un hecho negativo e indeterminado, cuya prueba es prácticamente imposible por su extrema dificultad y, por tanto, no le puede ser exigida a parte alguna. Resultaría absurdo, además, que la Ley de Tierras Baldías y Ejidos hubiera impuesto a la admi-

nistración (artículo 10) el deber de reivindicar los baldíos indebidamente poseídos por los particulares, si semejante deber comportara la necesidad de producir una prueba imposible.

Sin embargo, cree esta Sala que, sin violentar los principios ni la interpretación de las normas reguladoras de la materia probatoria, es posible establecer un mecanismo procesal que guardando el debido respeto a los derechos de las partes, permita, sin embargo, a la República la reivindicación, cuando proceda, de los baldíos ocupados por terceros: No es absurdo pensar que, en principio, el demandado es la única persona que pretende tener un título de propiedad sobre el inmueble cuya reivindicación se pretende, o al menos que es quien mejor título ostenta, puesto que es el poseedor. La actuación procesal de la República debe dirigirse entonces a demostrar la inidoneidad de tal título, mediante el aporte de la prueba de la invalidez o la ineficacia de los actos o la ausencia de los hechos en que pretende sustentarse. Así, si el poseedor se dice propietario por obra de una cadena de transferencias, la República demostrará que la misma está viciada o se refiere a otro inmueble; si el título invocado por el demandado es la usucapión, la demandante alegará y tratará de probar que la usucapión no se consumó por faltar alguno de los requisitos necesarios para ello.

Resulta significativo que en el presente juicio la Procuraduría ajustó su conducta a estos lineamientos.

De resultar exitoso el intento de la República para desvirtuar el título alegado por el poseedor demandado —cosa que no es imposible ni de exagerada dificultad—, surgirá a favor de aquélla —entonces sí— una presunción simple, de las contempladas en el artículo 1.399 del Código Civil, de que el inmueble litigioso no está atribuido en propiedad a persona determinada alguna —puesto que habrá quedado demostrado que la única que fundadamente alegaba ese derecho no lo tenía en realidad— y, en consecuencia, que es baldío por mandato expreso del artículo 1º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

Cree la sala que el modo de razonar así expuesto guarda mayor concordancia no sólo con el derecho positivo venezolano y los principios fundamentales que lo sustentan, sino también con nuestra práctica judicial, que la creación de la presunción legal anteriormente aceptada por nuestra jurisprudencia y que ahora se descarta. Así se declara.

5º En cuanto a la tesis que pretende concebir la inusucapibilidad como una mera consecuencia de la inalienabilidad, para negar toda posible usucapión de baldíos inalienables, nuestra doctrina ha expresado:

“De la exposición anterior se desprende que enajenar y usucapir son dos fenómenos jurídicos profundamente distintos entre sí. La enajenación implica celebrar un negocio jurídico entre vivos: ella supone la existencia de un derecho subjetivo anterior al negocio; su eficacia depende, normalmente, de que el enajenante sea titular de tal derecho y esté facultado para disponer de él; y ella conduce a una adquisición derivativa del derecho transferido o constituido en virtud del negocio: adquisición que es efecto de la pérdida o la limitación del derecho del disponente y en la que el derecho del adquirente se mide en proporción al del enajenante. Diversamente, la usucapión, ni siquiera la decenal, se produce nunca como efecto de un negocio jurídico, sino del hecho de la posesión: no tiene como presupuesto un derecho preexistente, ni se basa en el ejercicio de poder de disposición alguno; la adquisición que a ella corresponde es originaria, sin que la pérdida o la limitación del derecho del titular a quien la posesión perjudica sean la causa sino el efecto de aquella adquisición; y el derecho adquirido no se mide con arreglo a la extensión del derecho del titular contra quien se ha usucapido, sino por la medida de la posesión ejercida por el

usucapiendo o por ésta y la medida señalada por el título que hubiere concurrido para producir la usucapión. De aquí que no haya por qué confundir la imposibilidad jurídica de enajenar con la imposibilidad jurídica de usucapir ni, en consecuencia, pueda afirmarse que entre ambas exista una correlación necesaria y constante ni la segunda pueda considerarse como corolario de la primera.

Un conocido fragmento de Paulo en el *Digesto* pudiera hacer pensar lo contrario respecto del derecho romano: «*Alienationis verbum etiam usucapionem continet: vix est enim ut non videatur alienare, qui patitur usucapi*» (fr. 28, *Dig.*, de verb. sign., 50, 16). Sin embargo, la doctrina predominante sobre cuál debe ser la interpretación correcta del transcrito fragmento, observa, en primer término, que por el vocablo *videatur* se expresaba que entre las figuras de la enajenación y la usucapión había semejanza, pero no identidad. Además, se anota, el fragmento se refería al edicto *quae fraudationis causa gesta erunt*, que comprendía cualesquiera actos del deudor hechos en fraude de acreedores, sin parificar, en general, la usucapión y la enajenación, sino sólo la usucapión provocada (*patitur*) para situarse en insolvencia. Se ha dicho, por ello, que en tal concepción romana había simplemente una ficción, y que de todos modos el atribuir a la usucapión tolerada valor de enajenación es inadmisibles en ordenamientos jurídicos como el nuestro. Por esto afirma también Tedeschi, al negar que la inalienabilidad legal de los bienes dotales establecida en el Código Civil italiano actual (art. 187) acarree la inusucapibilidad de los mismos que, «no obstante lo que pensasen de ello los jurisconsultos romanos y lo que dispusiere el derecho romano, la prescripción no es una forma de enajenación o de disposición y, por tanto, ni de la prohibición (de enajenar) contenida en el art. 187, ni menos aún de la simple distribución entre los cónyuges de la facultad de enajenar la dote, podría legítimamente deducirse la imprescriptibilidad de ésta»; del mismo modo, el autor citado afirma en referencia a la institución del patrimonio familiar, análoga a la del hogar regulada en nuestro Código Civil, que «la inalienabilidad del patrimonio familiar no implica la imprescriptibilidad de él, que debe negarse».

“Una rápida ojeada a algunas normas de nuestro derecho positivo permite apreciar la distinción que se hace en diversos textos normativos entre las nociones de inalienabilidad y de inusucapibilidad. La distinción se observa ya en el art. 32 de la Constitución, el cual, al establecer que «los ejidos son inalienables e imprescriptibles» distingue un concepto de otro y les da alcances distintos, ya que mientras la inalienabilidad de los ejidos es limitada y pueden enajenarse «para construcciones» y «con fines de reforma agraria», su inusucapibilidad es plena. El art. 136, num. 10, de la misma Constitución declara la inalienabilidad de los baldíos insulares, y en su exclusión de una posible transferencia de la propiedad de los terrenos hace evocar la noción del negocio dispositivo que podría producirla si la prohibición no existiera, impresión ésta que se corrobora al decir la misma norma que el aprovechamiento de los terrenos sólo podrá concederse en forma que no envuelva directa ni indirectamente la «transferencia» prohibida: las palabras mismas del constituyente hacen ver con claridad que no pensaba en prohibir la usucapión, además de la enajenación de los terrenos. El Código Civil es más claro aún: una es la norma que establece la inalienabilidad de los bienes de dominio público por contraposición a la alienabilidad de los de dominio privado (art. 543), y otras son las normas de las cuales se desprende la inusucapibilidad de los bienes de dominio público (arts. 778 y 1959) y la susceptibilidad de usucapión de los bienes de propiedad privada del Estado (art. 1960). Por su parte, la Ley de Tierras Baldías y Ejidos contiene diversas disposiciones en las cuales se reconoce la aptitud de los terrenos baldíos como objetos

posibles de usucapión (cfr. arts. 6º, párr. final, y 11; y arts. 152 y 157, en su referencia precisa a la posesión *ad usucapionem*), y otras disposiciones se refieren a la inalienabilidad de ciertos baldíos (arts. 13, 14 y 15), sin establecer ninguna correlación entre ella y la no susceptibilidad de usucapión, como tampoco lo hace la Ley de Reforma Agraria al establecer una inalienabilidad relativa de las tierras de las entidades públicas afectadas a esa reforma (art. 15).

Con no poca frecuencia se encuentran, sin embargo, opiniones en las cuales se quiere presentar a la pretendida inusucapibilidad de ciertos bienes como consecuencia de su inalienabilidad legalmente establecida. Así, por ejemplo, la Procuraduría General de la República decía en 1964 que «está consagrado en la novísima Ley de Reforma Agraria (arts. 10 y 15) que todos los terrenos baldíos existentes en el territorio nacional han quedado afectados a los fines de la Reforma Agraria y en tal virtud se consideran inalienables y, por consiguiente, imprescriptibles». Igual cosa había dicho la Procuraduría en 1960. Y en ocasión anterior, en 1958, el mismo organismo había afirmado que como el Ejecutivo Nacional había declarado «temporalmente inalienables» los baldíos existentes en el Estado Anzoátegui, por decreto de 12 de septiembre de 1939, «es obvio . . . que a partir de esa fecha no ha podido correr en favor de persona alguna término útil para la prescripción adquisitiva sobre terrenos baldíos de dicho Estado». La misma afirmación se observa en una decisión de la antigua Corte Federal, de 5 de octubre de 1956, en la cual se afirmó, en un caso de posesión de terrenos baldíos inalienables, que un título supletorio exhibido por el particular interesado le aseguraba «únicamente en su condición de poseedor, condición que, en principio, y si se tratase de terrenos enajenables, le permitiría consolidar la propiedad mediante la prescripción». Y en un acuerdo de 22 de febrero de 1965, la Corte Suprema de Justicia decía: «En el caso consultado, no solamente se trata de registrar el referido título supletorio, sino que el mismo se refiere a bienes que, por estar situados a orillas del Lago de Maracaibo son inalienables y, por lo tanto, no pueden ser objeto de posesión a los fines de la prescripción adquisitiva».

Todas las precedentes son meras afirmaciones no razonadas.

Ahora bien, la ya vista afirmación según la cual los terrenos baldíos afectados a los fines de la reforma agraria no son solamente inalienables sino también inusucapibles, ha sido acogida por Venturini, quien la razona en los siguientes términos: «El problema de la prescripción de baldíos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Reforma Agraria, tiene un carácter definitivo: no puede haber prescripción, aun cuando se trate de baldíos susceptibles de ocupación, pues en virtud de la nueva Ley han quedado afectados al proceso agrorreformista, los baldíos aptos para la explotación económica y tal afectación envuelve una inalienabilidad que, si bien es relativa respecto al poder estatal de disponer previa autorización, es absoluta en cuanto a los actos de terceros tendientes a disminuir el patrimonio inmobiliario de los órganos de la Reforma . . .». «Sólo es posible, por tanto y con atinencia a las reglas estudiadas, una prescripción de baldíos, cuando las tierras hayan sido desafectadas». Como puede advertirse, la idea básica de esta opinión consiste en considerar que la afectación de los baldíos señalados a los fines de la reforma agraria comporta una «inalienabilidad» de tales bienes, la cual, aunque «relativa» respecto del Estado, sería «absoluta» respecto de terceros poseedores; con esto se tiene, al parecer, a la aseverada imposibilidad de usucapir la propiedad de los baldíos a los cuales se refiere dicha opinión, como identificada con una llamada «inalienabilidad absoluta» de los mismos, o acaso como derivada de ésta; en ello creemos ver una reiteración de la tendencia que confunde el concepto de enajenación con el de usucapión y, en

consecuencia, el de inalienabilidad con el de inusucapibilidad, a pesar de que, según explicaciones precedentes, ellos difieren entre sí de manera radical. La aseverada inusucapibilidad de los terrenos baldíos afectados a la reforma agraria que se pretende hacer derivar de la regla de la inalienabilidad (relativa) de los mismos establecida en el artículo 15 de la Ley de Reforma Agraria, proviene de aquella confusión. Pero, como ya ha sido expuesto, usucapir no es una forma de enajenar, y de una norma que establece una simple prohibición de enajenar, no se puede, en derecho, deducir una exclusión de la posibilidad de usucapir”.

...

“En definitiva, a propósito de la falta de una correlación necesaria entre las nociones jurídicas de inalienabilidad e inusucapibilidad, además de las honidas diferencias conceptuales que separan a ambas cualidades e impiden identificarlas la una con la otra o establecer un nexo de derivación de la segunda respecto de la primera, debe tenerse presente la existencia, en materia de bienes, de dos esferas o ámbitos jurídicos no antagónicos, aunque bien diferenciados entre sí, en razón de los intereses a los cuales cada uno corresponde, a saber: el ámbito de los bienes de dominio público del Estado (entendido este término en su sentido amplio) y el de los bienes patrimoniales, o de dominio o propiedad privada del Estado mismo o de otras personas. En cuanto atañe a los bienes de dominio público, su inalienabilidad se encuentra declarada en una expresa disposición legal: la del art. 543, 1a. p., C.C., en la cual no se hace ni la más leve mención de la no susceptibilidad de usucapición de tales bienes, la cual se deriva, en efecto, de otras disposiciones legales: directamente, de los arts. 778 y 1959 C.C., e indirectamente, en virtud de lo declarado en el art. 1960 del mismo Código. En lo atinente a los bienes patrimoniales, la alienabilidad constituye una regla que sólo soporta excepciones declaradas por la ley o dictadas con base en ésta (arg. arts. 543, 2a. p., y 544 C.C.); la inusucapibilidad, referida a los bienes de propiedad privada, es también una condición anómala: la regla, respecto de ellos, es la susceptibilidad de usucapición (art. 1960 C.C.), basada en la necesidad de dar certeza a las relaciones jurídicas, al suprimir la discordancia entre situaciones posesorias y titularidades y preferir el poseedor diligente al titular descuidado. No pueden existir inalienabilidades ni inusucapibilidades basadas en propósitos meramente presuntos del legislador o incluso expresados en trabajos preparatorios de la ley, pero que no han hallado expresión en ella misma”. (Lagrange, *ob. cit.*, pp. 40 a 50).

También los mencionados dictámenes de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Cría apuntan en esa dirección:

“Con frecuencia se ha afirmado en Venezuela que los bienes inalienables son igualmente imprescriptibles, ya por considerar que ambas notas van siempre unidas, que son una misma cosa o que, en fin, la imprescriptibilidad es simple consecuencia de la inalienabilidad. La Consultoría Jurídica no participa de esas opiniones: bienes inalienables son aquellos cuyo dominio no puede ser voluntariamente transferido por su dueño; imprescriptibles son los bienes que no pueden ser adquiridos por usucapición, es decir, por ejercer sobre ellos la posesión legítima durante el lapso que la Ley declara suficiente. Son dos categorías perfectamente diferenciables, y si bien las cosas pertenecientes a la primera suelen corresponder también a la segunda, como ocurre, por ejemplo, con los bienes del dominio público, ello no es siempre, ni necesariamente, así, pues nada se opone a que existan bienes inalienables pero prescriptibles, y viceversa, ya que se trata, como se acaba de decir, de dos categorías distintas e independientes.

Por otra parte, la alienabilidad y la usucapibilidad constituyen la regla, en tanto que las características opuestas son excepcionales y, por tanto, sólo se presentan en virtud de disposición expresa de la Ley. Esta afirmación es particularmente cierta en lo relativo a la posibilidad de adquirir los baldíos por usucapión, por cuanto tales bienes son del dominio privado de la República —y por ende les resulta directamente aplicable lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional: «La propiedad y derechos reales sobre los bienes nacionales pueden ser adquiridos por prescripción»— o del dominio privado de los Estados, en cuyo caso queden sometidos a la misma norma, aunque en forma mediata, por imperio del artículo 21 *ejusdem*, párrafo «único»: «Los bienes pertenecientes a los Estados y que administra el Poder Nacional conforme a la Constitución Nacional, se entienden sometidos al mismo régimen que los bienes nacionales». El principio es reafirmado por el artículo 1960 del Código Civil: «El Estado, por sus bienes patrimoniales (expresión equivalente a “Bienes del dominio privado”), y todas las personas jurídicas, están sujetos a la prescripción, como los particulares». Ante normas generales tan categóricas, la imprescriptibilidad no puede derivar sino de regla expresa en contrario, que en el caso de los baldíos inalienables no existe”. (V. Informe de la Comisión Especial para el Estudio de la Propiedad Inmobiliaria y el Régimen General de Tenencia de la Tierra, tomo I, pp. 92 a 94).

La Corte acoge las opiniones precedentemente transcritas, apoyadas en abundante y autorizada doctrina nacional y extranjera. Así se declara.

Como consecuencia de lo expuesto, se concluye:

a) los terrenos baldíos, alienables o inalienables, son susceptibles de usucapión, por cuanto ninguna norma legal expresa el sustrajo de sus efectos, salvo, tal vez, durante la vigencia de la Ley de Tierras Baldías del 18 de abril de 1904, o sea, entre esta fecha y el 13 de agosto de 1919, y, por tanto, son irrelevantes las experticias promovidas por la República, destinadas a demostrar que los terrenos reivindicados están cubiertos de bosques;

b) no existe en el artículo 1º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos presunción alguna de que son baldíos las tierras ubicadas en el territorio nacional;

c) para que nazca a su favor la presunción (simple) de que son baldíos los inmuebles que reivindica, la República debe demostrar la inidoneidad del título en el cual basa el demandado su pretendido derecho de propiedad.

2. Propiedad: Régimen inquilinario

CPCA

29-5-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Augusto Rodríguez Loreto vs. República (Inquilinato).

El régimen inquilinario, si bien es cierto que constituye una forma de protección del inquilino, sin embargo no puede destruir los principios constitucionales sobre los cuales se basa la actividad de los ciudadanos en su vida económica y social. En el caso de autos es contrario a las garantías que la Carta Fundamental establece el escudriñar en la actividad que eventualmente realice el propietario para prejuzgar con base en ella si es cierto que obtiene o no ingresos y el monto de los mismos, que es lo que en el fondo pretende el apelante. Una vez establecida la necesidad que el propietario tiene del inmueble, aun cuando esta necesidad se contraponga a la del inquilino, la cau-

sal está demostrada y así debe declararlo el juzgador sin que el afectado esté facultado para exigir una revisión inquisidora de la situación patrimonial de la contraparte, la cual sólo le es dado efectuar a los organismos de salvaguarda del patrimonio público frente a los funcionarios públicos por disposición expresa de la ley.

3. *Expropiación: Avalúo*

CSJ-SPA (9)

17-4-86

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: "El Tablazo" vs. República.

La Corte observa:

Cuando los peritos informan que no existe "valor fiscal declarado o aceptado", la parte que cuestiona esa manifestación está obligada a probar que sí lo hay, caso en el cual el avalúo será, ciertamente, nulo por violar el artículo 38 de la Ley.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Competencias de la Oficina Central de Información*

CSJ-SPA (57)

17-4-86

Magistrado Ponente: René De Sola

La Oficina Central de Personal está facultada para dirigir, supervisar, controlar y decidir cuanto corresponda a prestaciones sociales, disponiendo lo necesario para la recta aplicación de dichas prestaciones.

En este sentido, considera la Corte que tiene especial importancia señalar el enunciado de los ordinales 2º y 14 del artículo 10 de la Ley de Carrera Administrativa, que textualmente rezan así:

Artículo 10. Es de competencia de la Oficina Central de Personal:

...

2º Vigilar el cumplimiento de la Ley y de su Reglamento...

...

14. Las demás que le señalan esta Ley y su Reglamento y las que otras leyes puedan atribuirle.

Interpretadas las disposiciones transcritas concatenadamente con lo establecido en los artículos 40 y 42 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, menester es concluir que la Oficina Central de Personal sí está facultada para dirigir, supervisar, controlar y decidir cuanto corresponda a prestaciones sociales, y aun para reglarlas si este último término no se toma en el sentido de dictar normas distintas de las contenidas en la Ley y el Reglamento, sino de disponer lo necesario para la recta aplicación de las mismas.

En efecto, en el primero de dichos artículos se dispone que las Oficinas de Personal deberán tramitar ante la Oficina Central de Personal el pago de las prestaciones sociales, y en el artículo 42 se fija la competencia de la Oficina Central de Personal para verificar la procedencia del pago de las prestaciones sociales. Esto quiere decir, en concepto de la Corte, que sin la verificación y aprobación de la Oficina Central de Personal, la Administración Pública no puede proceder al pago de ninguna suma por concepto de prestaciones sociales.

Naturalmente que para verificar la legalidad de una prestación, la Oficina Central de Personal tiene que sujetarse al criterio que ella misma se haya formado acerca del sentido y alcance de los textos legales y reglamentarios, al igual que cualquier otro órgano público al que corresponda una función decisoria.

Sin embargo, como órgano administrativo que es, la Oficina Central de Personal jamás podrá pretender que sus decisiones sean inimpugnables. El criterio por ella sentado —al que lógicamente debe someterse— no es definitivo. Cualquier persona que lo considere erróneo y estime lesionados sus derechos e intereses, tiene abiertas las vías administrativas y jurisdiccionales para la anulación de cualesquiera actos contrarios a la legalidad.

En la forma expuesta se deja determinado el alcance y sentido del artículo 10 de la Ley de Carrera Administrativa, según el cual no se ha extralimitado la Oficina Central de Personal al fijar su criterio sobre el derecho de los funcionarios públicos a percibir prestaciones sociales y tampoco cuando aplica aquél en cumplimiento de tareas de su específica competencia.

2. Clases de funcionarios

CPCA

20-3-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: María E. Ayesterán P. vs. República (Ministerio de Justicia).

Aplicar el Decreto 211 para calificar un cargo significa partir del postulado de que el mismo es de carrera, por lo que la condición de cargo de libre nombramiento y remoción operará a partir de la declaración constituida por el acto de aplicación de la norma indicada.

El Decreto 211 dictado por el Presidente de la República el 4 de junio de 1974, con base en la facultad que le acuerda el ordinal 3º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa constituye en los momentos actuales un medio para remover a los funcionarios de carrera del ejercicio de sus cargos en forma libre (no vinculada) por parte de la Administración. En efecto, la Ley de Carrera Administrativa contempla dos categorías de funcionarios: los de carrera, que gozan de estabilidad y por ello no pueden ser removidos de sus cargos sino por las causas taxativamente enunciadas en la ley, y los de libre nombramiento y remoción que carecen de tal estabilidad y, en consecuencia, su ingreso y egreso obedecen a la voluntad discrecional de los jefes. El decreto 211 permite que un funcionario de carrera pueda, sin embargo, ser removido libremente del cargo de carrera que ocupa. El mecanismo establecido a los fines de que la estabilidad del funcionario de carrera pueda ser afectada, previsto en la ley en forma expresa, es el de calificar el cargo como de libre nombramiento y remoción. De allí que, la condi-

ción del funcionario de carrera, una vez calificado su cargo con base en el 211 se equipara a la del funcionario de libre nombramiento y remoción. Esta equiparación no es, sin embargo, total, por cuanto el funcionario de carrera disfrutará, en caso de producirse la remoción, de algunos derechos que son ajenos a los funcionarios de libre nombramiento y remoción; al efecto, el derecho a que se le coloque en situación de disponibilidad, esto es, de que su cesantía no se produzca de inmediato, sino que se postergue la misma durante un lapso que no puede exceder de un mes, quedando obligada la Administración durante tal período a realizar gestiones tendientes a su reubicación en otro cargo en el mismo o en otro organismo, para el cual disponga de los requisitos básicos que han sido establecidos para su desempeño. Igualmente tiene el funcionario de carrera, a diferencia del de libre nombramiento y remoción, el derecho a obtener el pago de sus prestaciones sociales. En realidad los dos derechos anteriores son los que determinan la distinción, en caso de retiro, entre las dos categorías de funcionarios.

La posibilidad de afectar la estabilidad del funcionario de carrera mediante un acto discrecional radica en cambiar la naturaleza del cargo, ya que, en el sistema establecido en la ley, de libre nombramiento y remoción, no sólo son los funcionarios sino también los cargos. No hay norma alguna que lo diga en forma expresa, pero es indudable que existen cargos de carrera y cargos de libre nombramiento y remoción. Los primeros sólo pueden ser ocupados por funcionarios de carrera; en cuanto que los segundos pueden serlo por las dos categorías de funcionarios: sólo que cuando el funcionario de carrera ocupa el cargo de libre nombramiento, pierde de hecho su estabilidad. Ahora bien, el mecanismo del Decreto está en que a través de él se puede convertir un cargo de carrera en cargo de libre nombramiento y remoción.

La Ley calificó como cargos de libre nombramiento y remoción a aquellos que implican las altas responsabilidades del Estado, enunciándolos específicamente, pero reservó la potestad de hacer nuevas calificaciones al Presidente de la República mediante Decreto dictado en Consejo de Ministros. En tal oportunidad la Ley señaló un límite a la potestad discrecional que acordaba, constituido por la exigencia de que la índole de las funciones del cargo fuese de alto nivel o de confianza. Fue éste el límite legal. El Decreto utilizó tal mecanismo para calificar a los cargos de carrera como de libre nombramiento y remoción, indicando los cargos que eran de alto nivel y los cargos que implicaban funciones de confianza. Una vez promulgado el Decreto, el mecanismo para "desafectar" un cargo de la carrera administrativa y con ello hacer que su titular perdiese la estabilidad, es el de calificarlo como de alto nivel o el de indicar que sus funciones son de confianza.

De allí que aplicar el Decreto 211 para calificar un cargo significa partir del postulado de que el mismo es de carrera, por lo cual la condición de libre nombramiento y remoción operará a partir de la declaración constituida por el acto de aplicación de la norma indicada.

Expuesto en la forma que se analiza, resulta indudable que no es posible concordar la disposición del Reglamento de Notarías con la del Decreto 211, porque el primero califica el cargo como de libre nombramiento y remoción, en cuanto que el segundo parte del presupuesto de que se trata de un cargo de carrera que va a quedar sometido a un régimen distinto. De allí que el fundamento del acto resulte contradictorio, por basarse simultáneamente en dos normas que se contraponen. Ha sido al efecto jurisprudencia reiterada de esta Corte que la motivación contradictoria, como es el caso de autos, equivale a falta de motivación, por cuanto el juez no puede sustituirse en el organismo administrativo para escoger entre las razones (fácticas o jurídicas) que se contradicen, la que debe predominar en definitiva. De allí que los motivos contrastantes se enervan recíprocamente, produciendo como resultado el vicio de ausencia de motivación que afecta de nulidad el acto, lo cual sucede en el caso presente, y así se de-

clara, en razón de lo cual resulta procedente la nulidad del acto de retiro que afectara a la querellante.

En virtud de las consideraciones que anteceden se considera innecesario un pronunciamiento sobre los restantes alegatos de la impugnante, así como sobre los que fueron hechos valer por la Procuraduría General de la República.

3. *Derecho a prestaciones sociales*

CSJ-SPA (57)

24-4-86

Magistrado Ponente: René De Sola

Los funcionarios públicos de carrera tienen derecho al pago de prestaciones sociales, aun en los casos de aquellos que retirados del servicio, reingresen en un cargo de libre nombramiento y remoción.

El artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa establece:

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

En desarrollo de la disposición arriba transcrita, el artículo 31 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa ha establecido:

“El funcionario de carrera tendrá derecho al pago de prestaciones sociales al ser retirado, conforme al artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, o cuando fuere removido de un cargo de libre nombramiento y remoción”.

De acuerdo con principios generalmente aceptados por la doctrina científica, el Reglamento dictado por el Poder Ejecutivo no sólo está destinado a facilitar la aplicación de la Ley, sino también a complementarla en sus fines implícitos, siempre “sin alterar su espíritu, propósito y razón” (art. 190, ordinal 10º de la Constitución).

En consecuencia, a los efectos de un recurso como el presente, mientras un Reglamento no haya sido derogado o anulado, debe ser considerado como la interpretación auténtica del espíritu, propósito y razón de la Ley.

Aplicando los principios enunciados al caso *subjudice*, se observa en primer término que el artículo 31 del Reglamento no ha ampliado el contenido de la Ley, ni tampoco se ha apartado de su espíritu, propósito y razón.

Por una parte, los destinatarios del derecho consagrado en el artículo 26 de la Ley son los *funcionarios de carrera*. Debe entenderse todos los funcionarios de carrera desde el momento que donde el legislador no distingue, no está autorizado el intérprete para hacer lo contrario.

Además, al establecer el artículo 26 como uno de los presupuestos para el cobro de las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía, las renuncias de sus cargos, tampoco distingue si la renuncia se refiere a un cargo de la carrera o a un cargo de libre nombramiento y remoción.

Siendo, pues, indiscutible que cuando un funcionario de carrera renuncie a cualquier cargo —ya sea de la carrera o de libre nombramiento o remoción— tiene derecho a sus prestaciones sociales, sería ilógico que cuando el retiro de la Administra-

ción Pública se produzca por un hecho ajeno a su voluntad —como es su remoción— se viera privado de las mismas.

Para contradecir la anterior interpretación, el Procurador *ad-hoc* alega que el cobro de las prestaciones sociales es un derecho directamente ligado al concepto de estabilidad, destinado “a reparar el perjuicio que se causaba al empleado al impedir la continuación de su carrera *por causa imputable a la Administración*” y agrega:

“La naturaleza del pago que reconoce el artículo 26, su fundamentación en la estabilidad y protección de la carrera del funcionario, rota por la actuación administrativa, lleva a preguntar, *¿cuál estabilidad se protege en el ejercicio de un cargo de libre nombramiento y remoción? ¿Cuál estabilidad se quebranta al removerse a un funcionario que, aun siendo de carrera, ejerce un cargo de libre nombramiento y remoción? ¿Cuál carrera se interrumpe al producirse tal remoción que origine para la Administración la obligación de reparar el perjuicio ocasionado al funcionario público?*”.

Los argumentos del Procurador *ad-hoc* serían inobjetables si estuvieran referidos a los textos de la primera Ley de Carrera Administrativa. Pero la evolución de ésta y las razones que inspiraron su reforma en el año 1975, no permite tomarlos hoy como un criterio válido de interpretación.

No es posible olvidar que para la misma época fue modificada la Ley del Trabajo con el propósito fundamental de convertir en derechos adquiridos las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía. Coetáneamente era natural que —en acatamiento del principio constitucional de la igualdad— el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa vigente, no obstante conservar por inadvertencia el término de indemnización para referirse a las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía, quiso consagrar también éstas como un derecho adquirido para el funcionario público de carrera. Así lo demuestra la circunstancia del derecho que se tiene a ellas aun en el caso de que la separación del cargo se produzca por renuncia del funcionario. No se conoce hasta ahora ningún principio de derecho en virtud del cual deba pagarse indemnización a una persona por el daño que le haya ocasionado su propia culpa.

Es, por tanto, un derecho adquirido, al igual que el del empleado privado, el que tiene el funcionario público para el cobro de prestaciones sociales. La ecuación de daño ocasionado por hecho del patrono y el correlativo pago de prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía, ha desaparecido de nuestro sistema jurídico.

Es más. Aun el funcionario público que no sea de carrera pero que haya acumulado años de servicio en un cargo de libre nombramiento y remoción —caso no hipotético, sino cuya existencia real es notoria— no debería ser privado de sus prestaciones sociales por antigüedad y auxilio de cesantía. La Ley de Carrera Administrativa, si bien está destinada fundamentalmente a proteger el empleado de carrera —al que estimula con especiales beneficios (estabilidad, ascensos, prestaciones sociales, y créditos, avales o fianzas para la adquisición y mejora de su vivienda)—, no podía negarle todo amparo a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, para quienes existen diversas previsiones en su articulado.

La interpretación dada por la Oficina Central de Personal (O.C.P.) y defendida por el Procurador *ad-hoc*, conduciría a desestimular el reingreso de un funcionario de carrera a la Administración Pública en un cargo de libre nombramiento y remoción. La Ley de Carrera Administrativa establece beneficios especiales para el funcionario de carrera, pero su propósito fundamental es que la Administración Pública esté bien servida por funcionarios honestos y competentes. ¿Sería lógico que se establecieran desigualdades chocantes entre el funcionario de carrera que reingrese en un cargo de carrera y el que lo hiciera en un cargo de libre nombramiento y remoción, privando

así eventualmente a los organismos del Estado de la posibilidad de incorporar eficientes servidores públicos?

Ha afirmado igualmente el Procurador *ad-hoc* que el reconocimiento de prestaciones sociales a un funcionario de carrera que reingrese a la Administración Pública en un cargo de libre nombramiento y remoción "violaría la normativa legal en materia de reingreso".

En apoyo de este alegato invoca el artículo 214 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa que, en su concepto, evidencia que el funcionario de carrera que haya egresado de la Administración Pública para volver a disfrutar de los beneficios de la carrera —las prestaciones sociales, entre otros— debe necesariamente reingresar en un cargo de carrera de la misma clase del que desempeñaba cuando se produjo su retiro o del último que desempeñó cuando el retiro se produjo de un cargo de libre nombramiento y remoción.

A este respecto, la Corte observa en primer lugar que, como reconoce el propio Procurador *ad-hoc*, la condición de funcionario de carrera no se extingue, ya que es precisamente esta condición la que sirve de fundamento al derecho de reingreso a la Administración Pública.

Entonces cualquiera que sea la forma de reingreso a la Administración Pública —en un cargo de carrera o en uno de libre nombramiento y remoción— estaría dado el supuesto básico para la aplicación del artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa; esto es, que todo funcionario de carrera tiene derecho a las prestaciones sociales, ya su separación de la Administración Pública ocurra en un cargo de la carrera o en uno de libre nombramiento y remoción (artículo 31 del Reglamento).

Pero existe otra razón aún más poderosa para desechar el argumento basado en el artículo 214 del Reglamento como impeditivo del derecho a las prestaciones sociales. Dicha norma forma parte del Capítulo V del Reglamento, cuyo rubro es: *Del Reingreso a la Administración Pública y a la Carrera Administrativa*. Se refiere entonces al reingreso a la Administración Pública en un cargo de la carrera, que es un *derecho* que se otorga al funcionario de carrera. Por tanto, queda excluida la aplicación de su articulado cuando se reingresa a la Administración Pública en un cargo de libre nombramiento y remoción. Y la mejor demostración de su inaplicabilidad es el primer artículo del referido Capítulo que reza así:

"Artículo 213. El *funcionario de carrera* que egrese de la Administración Pública Nacional *tendrá derecho* a reingresar". (Subrayados por la sentencia).

Establecido el reingreso como un *derecho del funcionario de carrera*, es lógico que éste no puede hacerse efectivo sino en un cargo de carrera. Sería un contrasentido que se pudiera exigir la reincorporación a la Administración Pública en un cargo de libre nombramiento y remoción, cuya provisión corresponde a la absoluta discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

De modo que el funcionario de carrera tiene la alternativa de reingresar a la Administración Pública, bien en un cargo de carrera mediante el ejercicio del derecho que le acuerdan el artículo 63 de la Ley de Carrera Administrativa y el artículo 213 de su Reglamento, o bien porque acepte el llamado a ejercer un cargo de libre nombramiento y remoción.

La diferencia entre una y otra opción es clara. En el primer caso —cualquiera hubiera sido la forma de su egreso de la Administración Pública, y no sólo por retiro, como antes lo pautaba el derogado *Reglamento de Reingreso de los Funcionarios Públicos Nacionales a la Carrera Administrativa*—, el funcionario de carrera ejercerá el derecho que le acuerdan el artículo 63 de la Ley de Carrera Administrativa y el artículo 213 de su Reglamento en la forma establecida por la Oficina Central de Personal (artículo 132 del Reglamento) para manifestar su deseo de incorporarse a la Ad-

ministración Pública, a fin de que su nombre se inscriba en los registros de elegibles (artículo 137 *ejusdem*).

En cambio, el reingreso a la Administración Pública en un cargo de libre nombramiento y remoción se materializa por la simple aceptación de la oferta que reciba del órgano competente de la Administración Pública Nacional.

En definitiva, considera la Corte que el funcionario de carrera que reingrese a la Administración Pública en un cargo de libre nombramiento y remoción, tiene derecho —en el momento en que se separe del mismo— a las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía, conforme a la recta interpretación del artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa.

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, fija la interpretación del artículo 10 de la Ley de Carrera Administrativa en la forma que aparece en el Capítulo III de esta sentencia y la del artículo 26 *ejusdem*, tal como queda establecido en el Capítulo IV de esta misma decisión.