

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Tercer Trimestre 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. *La Administración Pública: potestad sancionatoria.*
- II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
1. *Impuestos Municipales: Patentes de Industria y Comercio.*
- III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO
1. *Actividad comercial: Entidades de Ahorro y Préstamo.* 2. *Sociedades sin fines de lucro.*
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
1. *El procedimiento administrativo.* A. Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al ámbito municipal. B. Procedimientos de Oficio. 2. *Los actos administrativos.* A. Requisitos: motivación. B. Vicios. C. Convalidación. D. Nulidad absoluta. 3. *Los Recursos Administrativos: Recurso Jerárquico, lapso de interposición.*
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
1. *Recurso de Amparo: procedencia.*
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
1. *Organos de la jurisdicción.* A. Corte Suprema de Justicia: competencia. B. Conflictos de competencia. 2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación).* A. Objeto. a. Actos administrativos sujetos al derecho administrativo. b. Actos administrativos definitivos. c. Casos especiales. B. Motivos: vicios de inconstitucionalidad. C. Procedimiento. a. Emplazamiento: consignación del cartel. b. Las intervenciones en el procedimiento: notificación al Procurador General de la República. c. Suspensión de efectos del acto recurrido. d. Vicios en el procedimiento. D. Desistimiento. E. Competencia del Juez en Segunda Instancia. 3. *El contencioso de las demandas contra los entes públicos.* A. Determinación de la competencia por la cuantía. B. Admisibilidad. a. Agotamiento de la vía administrativa. b. Identidad de las pretensiones de la demanda con las planteadas en el antejuicio administrativo. 4. *Contenciosos especiales: Contencioso funcional.*
- VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
1. *Propiedad: Régimen Urbanístico.* 8. *Expropiación.* A. Decreto expropiatorio. B. Convenimiento en el juicio. C. Justa indemnización. a. Carácter. b. Justiprecio.
- VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
1. *Derechos: remuneraciones.* 2. *Retiro: gestión reubicatoria.*

* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta el 22-7-86 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta el 22-7-86.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. La Administración Pública: potestad sancionatoria

CSJ-SPA (95)

5-6-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Difedemer, C.A. vs. República (Superintendencia de Protección al Consumidor).

Las sanciones de carácter administrativo deben establecerse en la Ley, pero ésta puede establecer que por vía reglamentaria se determinen las sanciones, en cuyo caso ello es legítimo.

El principio constitucional de la legalidad en materia sancionatoria (*nullum delictum, nulla poena sine lege*) expresado en el ordinal 2º del artículo 60 de la Constitución Nacional, según el cual "nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falta" no se limita, exclusivamente, como bien lo advierte la recurrente, al campo penal, ya que su fundamentación y finalidad es la de proteger al ciudadano de posibles arbitrariedades y abusos de poder en la aplicación discrecional de penas y sanciones, sean de tipo penal o administrativo.

Ahora bien, las sanciones de carácter administrativo, según la intención y voluntad del legislador, pueden establecerse tanto en una ley como en un reglamento, pero, en este segundo caso, es indispensable que la propia ley establezca que, por vía reglamentaria, se determinarán las sanciones. Ese ha sido el camino escogido por el legislador en numerosos casos, al autorizar o delegar en el Poder Ejecutivo la determinación de las penas y sanciones a las infracciones de los administrados a la normativa legal y, en tal supuesto, se cumple con el precepto constitucional, pues el particular conoce, con antelación, cuáles son, concretamente, las sanciones aplicables a determinadas infracciones, y el poder administrador ejerce su acción dentro de cauces que no permiten posibles arbitrariedades y abusos de poder.

La Ley de Protección al Consumidor tiene como objetivo fundamental "la organización, dirección, vigilancia, coordinación y ejecución de las medidas, planes y programas que se adopten en la República, tendientes a la protección legal del consumidor..." (art. 1º) y, para el cumplimiento de tales fines, precisa en el Título II, Capítulos I al IV, lo relativo a la declaratoria de bienes y servicios de primera necesidad, a la publicidad comercial e industrial, a las garantías contra defectos o mal funcionamiento y a la normalización y la certificación de calidad. En su Título III crea "el organismo competente para proteger al consumidor frente a las transgresiones de la presente ley", y tal organismo es la Superintendencia de Protección al Consumidor, cuyos deberes y atribuciones están señaladas en los dieciocho ordinales del artículo 28 de la Ley y al cual corresponde imponer las sanciones a que hubiere lugar (artículos 50 y 51).

El Título IV de la referida Ley, trata "De las acciones, delitos, faltas y sanciones" y el Título V se refiere al "Procesamiento" administrativo.

Del análisis del Título IV de la Ley, de especial importancia en el caso de autos, se desprende que, ciertamente, tal como lo sostiene la parte actora, cada infracción a determinados artículos de la Ley, conduce a una determinada sanción, como lo demuestran los textos de los artículos 34 y 35, a saber:

Artículo 34. "Los infractores de las disposiciones contenidas en los artículos 7, 8, 9, 10 y 21 de la presente Ley, incurren en falta que será sancionada por la Superintendencia de Protección al Consumidor, según su gravedad, con multa de doscientos cincuenta bolívares (Bs. 250,00) a cincuenta mil bolívares (Bs. 50.000,00). En caso de reincidencia la multa será del doble de la impuesta en la oportunidad anterior.

"La Superintendencia puede, en lugar de las multas señaladas ordenar la clausura temporal o definitiva de un establecimiento comercial según la gravedad de la infracción.

"Quedan a salvo las acciones que, de conformidad con otras leyes, puedan intentar las personas naturales o jurídicas que se consideren afectadas por la conducta sancionada".

Artículo 35. "En caso de que en la comisión de cualquiera de las acciones y prácticas contempladas en el artículo 8 de esta Ley, el infractor hubiere obtenido beneficios económicos, la sanción prevista en el artículo anterior será aumentada hasta en el doble de su monto".

La mismo ocurre en los artículos siguientes, el 36, que establece la sanción aplicable a la infracción del artículo 11, y el 37 que señala la sanción correspondiente en los casos de negativa a prestar colaboración o a suministrar los datos o documentos que exija la Superintendencia de Protección al Consumidor, dentro del marco de sus atribuciones, así como de aquellos que no hicieron oportunamente las notificaciones que la Ley exige o se negaren a firmar los actos o citaciones indicados en la Ley.

Está, por consiguiente, claramente expresada la intención y voluntad del legislador de tipificar en el texto legal la infracción y su correspondiente sanción, cumpliendo así con el mandato constitucional contenido en el ordinal 2º del artículo 60 de la Constitución a que se ha hecho referencia.

No aparece, en efecto, en el texto de la Ley disposición alguna que remita a la potestad reglamentaria crear nuevos tipos de infracciones o la de establecer sanciones distintas a las señaladas específicamente en la Ley de Protección al Consumidor.

Sin embargo, el poder reglamentario, apartándose de esta orientación, a través de los reglamentos parciales de la Ley (1 y 2) añade nuevas infracciones susceptibles de ser sancionadas "de conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor", como rezan los artículos 5º y 17 de dichos Reglamentos, cuya ilegalidad, por este motivo, fue precedentemente alegada y así lo declara la Sala.

II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuestos Municipales: Patentes de Industria y Comercio*

CSJ-SP

23-7-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Entidad de Ahorro y Préstamo "Oriente" vs. Municipalidad del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui.

A los efectos de la aplicación del impuesto de Patente de Industria y Comercio, basta para su procedencia que la actividad desarrollada sea de naturaleza lucrativa, haya o no haya lucro.

El artículo 1º de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui, tiene el siguiente texto:

“Artículo 1º La presente Ordenanza concierne a toda actividad industrial, comercial o de índole similar y establece los requisitos que deben cumplir las personas naturales o jurídicas que ejerzan tales actividades con fines de lucro o remuneración en la jurisdicción del Distrito Sotillo”.

Ciertamente la actividad de “Oriente, Entidad de Ahorro y Préstamo” no es de naturaleza comercial ni industrial, pero de los razonamientos que se han desarrollado en este fallo, resulta claro que sí encaja entre las actividades “de índole similar” a que se refiere la disposición transcrita.

En efecto, ya ha quedado determinado que la actividad de la Entidad demandante es de naturaleza económica y lucrativa, independientemente de que no sea ella misma la que obtenga el lucro o de que el lucro en sí no se logre. De hecho, una actividad de naturaleza lucrativa puede no producir el lucro deseado y ello no desnaturaliza el carácter lucrativo de la actividad desplegada y como lo que se pecha a través de los Impuestos Municipales de Patente de Industria y Comercio no es el lucro sino la actividad que para lograrlo se realiza, basta con que esa actividad sea de naturaleza lucrativa para que la aplicación del impuesto sea procedente, haya o no haya lucro.

En este sentido, la Sala Político-Administrativa de esta Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 21 de junio de 1982 (*G.F. Nº 116, Vol. I, p. 499*) dijo lo siguiente:

“En cuanto al segundo punto, o sea la procedencia del impuesto establecido por la Municipalidad del Distrito Federal, la Sala también se ha pronunciado sobre la materia en varias oportunidades; en efecto, en sentencia de fecha 20 de abril de 1970, la Corte dictaminó lo siguiente: «Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal que el tributo municipal denominado Patente de Industria y Comercio no grava las ventas, ni los ingresos brutos, ni el capital, sino el ejercicio de una actividad lucrativa en jurisdicción de una Municipalidad; ventas, ingresos brutos, capital u operaciones son otros tantos índices de la capacidad contributiva de los sujetos obligados, términos utilizados por el Legislador Municipal para la cuantificación de la base imponible y la modulación del impuesto»”.

En definitiva, aparte de la función social que cumplen las Entidades de Ahorro y Préstamo, la naturaleza de sus actividades, independientemente de la calificación que les dé la Ley o sus Estatutos, es de naturaleza económica y lucrativa, puesto que, como se ha dicho, a través del manejo del dinero de los aportes de ahorro, logra que ese dinero se reproduzca obteniendo de este modo un beneficio que no puede calificarse sino de lucro. Que el legislador haya querido sustraer a tales entidades del ámbito de aplicación de la legislación mercantil al calificarlas como “sociedades civiles sin fines de lucro”, es por razones de índole social pero no de orden jurídico, tal y como lo hace el artículo 200 del Código de Comercio respecto de las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada que se dediquen exclusivamente a la explotación de actividades agrícolas o pecuarias aunque lo hagan en forma comercial.

III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO

1. *Actividad comercial: Entidades de Ahorro y Préstamo*

CSJ-SP

23-7-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Entidad de Ahorro y Préstamo "Oriente" vs. Municipalidad del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui.

La actividad de las Entidades de Ahorro y Préstamo no tiene carácter comercial, pero sí tiene carácter económico por definición de la Ley y por la realidad de las operaciones que realiza.

En síntesis, pues, la actora considera que, siendo de la competencia del Poder Público Nacional, la legislación reglamentaria de los bancos y demás institutos de crédito, es sólo ese Poder Nacional el que puede calificarlos y definir su naturaleza; que las entidades de ahorro y préstamo y en especial "Oriente, Entidad de Ahorro y Préstamo", son institutos de crédito; que tales entidades son "asociaciones civiles sin fines de lucro"; que no ejercen actividad comercial y que, en razón de todo ello, no pueden quedar incluidas como sujetos pasivos de una Ordenanza Municipal sobre Patente de Industria y Comercio que sólo "... concierne a toda actividad comercial, industrial o de índole similar..." porque al calificarlas la Municipalidad como tales, está usurpando funciones atribuidas por la Constitución al Poder Público Nacional, rebasando así el límite de su propia competencia y que, por consiguiente, la inclusión de las entidades de ahorro y préstamo como sujetos pasivos de impuestos de Patente Municipal de Industria y Comercio, es nula por inconstitucional y por ser violatoria de la legislación que rige el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

Tales planteamientos obligan a la Corte a indagar acerca de la verdadera naturaleza y objeto de "Oriente, Entidad de Ahorro y Préstamo" para determinar si las actividades que desarrolla pueden ser objeto del impuesto que la Municipalidad del Distrito Sotillo les ha determinado y al respecto observa:

El primer problema a abordar es el de determinar si la Entidad demandante es en realidad una "Asociación Civil" o si es en verdad una "Sociedad Civil". Ciertamente, en el lenguaje común suelen utilizarse como sinónimos los términos "sociedad" y "asociación", pero en doctrina, corresponden a diferentes especies de personas jurídicas.

Mientras el artículo 1.649 del Código Civil define el contrato de sociedad como aquel por el cual dos o más personas convienen en contribuir cada una con la propiedad o el uso de las cosas o con su propia industria a la realización de un fin económico común, el artículo 19, ordinal 3º del mismo Código, menciona a las "asociaciones" pero no las define.

Según doctrina acogida por los tratadistas José Loreto Arismendi y José Loreto Arismendi, hijo, el concepto de asociación es genérico y absorbe al de "sociedad", no siendo éste sino una "asociación" que tiene por objeto la realización de un fin económico común a los asociados. De este modo, "asociación" propiamente dicha, es la suma de voluntades de dos o más personas tras la consecución de un objetivo de naturaleza no económica.

O dicho en términos más escuetos, cuando dos o más personas se asocian para el logro de un objetivo económico, se constituye una sociedad. Si el propósito perseguido no tiene tal naturaleza, nos encontramos ante una asociación propiamente dicha.

Ahora bien, "Oriente, Entidad de Ahorro y Préstamo" se califica a sí misma en su Acta Constitutiva y Estatutos, como "Asociación Civil", pero tal calificación a juicio de la Corte, es incorrecta por no estar ajustada a la Ley ni a la realidad.

En efecto, el artículo 33 de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo define a las Entidades de Ahorro y Préstamo como *sociédades* civiles o cooperativas de ahorro, regidas por la citada Ley, su Reglamento, las Normas de Operación, sus Estatutos y, en lo no previsto en dichos instrumentos, por el Código Civil.

De modo que el Poder Público Nacional, a través de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, califica a las Entidades como "*sociédades civiles*", con lo cual las enmarca dentro del concepto que de tales sociedades da el artículo 1.649 del Código Civil, es decir, nacen en virtud de un contrato celebrado entre varias personas, mediante el cual cada una de ellas aporta su capital o su esfuerzo para el logro de un objetivo *de naturaleza económica*.

Según el precitado artículo 33 y, concordantemente con él, el artículo 1.1. de los Estatutos de "Oriente, Entidad de Ahorro y Préstamo", el objeto de la sociedad, mal llamada asociación, es recibir aportaciones de ahorro de sus socios y otorgarles préstamos o créditos destinados a la adquisición, construcción, terminación, ampliación y refacción de sus viviendas. Sin embargo, según el párrafo único del artículo 45 de la misma Ley, las Entidades pueden otorgar préstamos con garantía hipotecaria que no estén destinados a los fines previstos en el artículo 33 *ejusdem* y reproducidos en el encabezamiento del últimamente citado artículo 45 e incluso se autoriza el otorgamiento de préstamos sin garantía hipotecaria, a condición de que queden respaldados por los depósitos de ahorro del beneficiario.

Como se observa, el objeto y funcionamiento de las Entidades de Ahorro y Préstamo es básicamente el mismo que el de los Bancos Hipotecarios, según definen los artículos 33, 34 y 59 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. La diferencia fundamental está, por una parte, en que los Bancos Hipotecarios deben constituirse como sociedades mercantiles, con capital propio para entrar en funcionamiento, mientras que las Entidades forman su capital mediante la captación de ahorros por medios sustancialmente iguales a los utilizados por la banca hipotecaria y, por otra parte, las Entidades de Ahorro y Préstamo tienen un carácter local y un objetivo primordialmente social, debiendo circunscribir sus propósitos al fomento de la adquisición o construcción de viviendas mediante créditos o préstamos hipotecarios que sólo podrán otorgar a sus socios o ahorristas (mal llamados "asociados").

En conclusión, la actividad de las Entidades de Ahorro y Préstamo no tiene carácter comercial, pero sí tiene carácter económico por definición de la Ley y por la realidad de las operaciones que realiza.

2. *Sociédades sin fines de lucro*

CSJ-SP

23-7-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Entidad de Ahorro y Préstamo "Oriente" vs. Municipalidad del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui.

La Corte analiza e interpreta la frase "sin fines de lucro" con que se califica a las sociedades civiles que se constituyen como Entidades de Ahorro y Préstamo.

Establecido entonces que las Entidades de Ahorro y Préstamo son sociedades civiles que desarrollan una actividad económica, sólo resta por analizar e interpretar apropiadamente la frase "sin fines de lucro" con que se califica a las sociedades civiles que se constituyen como Entidades de Ahorro y Préstamo, que aparecen en el precitado artículo 33 de la Ley que las rige.

Una actividad económica es, obviamente, aquella que desarrolla un campo cualquiera de la "economía". Entre las tantas acepciones de este vocablo, la Corte considera apropiada a los fines de este fallo, una de las que aparece en el Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas: "Ahorro o aprovechamiento del dinero y de otros bienes, del trabajo y de las energías de toda índole, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en un beneficio del individuo y de la comunidad". De ello deriva que toda actividad económica persigue la obtención de un beneficio material para el individuo o para la comunidad, mediante la inversión del dinero, el trabajo y el transcurso del tiempo.

Por consiguiente, los conceptos de actividad económica y beneficio material son inseparables, independientemente de que este beneficio material favorezca directa y exclusivamente a quien realiza la actividad o que el beneficiario sea un tercero, una colectividad o la sociedad misma. Como corolario de estas ideas, puede afirmarse que toda actividad económica debe considerarse, o cuando menos presumirse, que es una actividad lucrativa.

En efecto, las acepciones que atribuye Cabanellas a la expresión "lucro", son las siguientes "LUCRO: Ganancia, provecho, utilidad o beneficio que se obtiene de alguna cosa. // Más especialmente, el rendimiento conseguido con el dinero. // Los intereses o réditos".

Ahora bien, las actividades de las Entidades de Ahorro y Préstamo pueden sintetizarse así: Una vez constituidas, abren sus puertas para la captación de ahorros del público mediante cuentas de ahorro, certificados de ahorro y otros valores autorizados por la Ley. Estos depósitos del público reciben un interés a una tasa pasiva variable o preestablecida, según el caso y la figura de captación del ahorro. El monto total de estos fondos depositados por el público es destinado a la concesión de préstamos o créditos a los propios socios ahorristas, para que sean destinados a la adquisición, construcción o mejoramiento de sus viviendas. Tales préstamos o créditos rinden un interés a una tasa activa superior en varios puntos a la tasa pasiva que paga la entidad a los depositantes. Esta diferencia entre la tasa de interés activo y pasivo está calculada de manera tal que sea suficiente para cubrir los gastos de operación de la entidad y queda, además, un beneficio neto que se reparte, en forma de dividendo, entre los socios fundadores y los ahorristas, según lo determine la Asamblea.

En el caso concreto de "Oriente, Entidad de Ahorro y Préstamo", la obtención de utilidades y el reparto de dividendos están contemplados en el Capítulo VI de los Estatutos Sociales, titulado "Del Balance, Utilidades y Fondo de Reserva" y, entre las disposiciones de ese Capítulo, vale la pena transcribir las siguientes:

"Artículo VI.2.—Al fin de cada período se formará el Balance y Estado de Pérdidas y Ganancias el cual deberá ser publicado en un diario de amplia circulación en el Estado Anzoátegui y remitido a la Oficina Central de Ahorro y Préstamo dentro de los próximos cinco días.

"Artículo VI.3.—En vista de los resultados de cada ejercicio la Junta de Directores decretará el dividendo que le corresponderá a cada socio, el cual deberá ser abonado a su respectiva cuenta de aportaciones.

"Artículo VI.4.—La tasa de dividendos que decreta la Junta de Directores será la misma para todos los asociados. No obstante, si el promedio de los saldos mínimos mensuales de la cuenta de un asociado en un semestre determinado es

superior o igual promedio del semestre anterior, gozará de un dividendo del 0,5% superior al de aquellos que no hayan hecho ese incremento en sus propias cuentas.

“Artículo VI.5.—El dividendo que corresponda a cada asociado se calculará sobre la tasa de dividendo acordada por la Junta de Directores y sobre el promedio de los saldos mínimos mensuales de las aportaciones del respectivo asociado.

“Artículo VI.6.—La Junta de Directores no podrá acordar dividendos en caso de que no haya utilidades efectivamente realizadas.

“Artículo VI.7.—La Entidad formará una reserva que se incrementará semestralmente cuando menos con un 10% de las utilidades líquidas del ejercicio semestral antes de repartir dividendos a los asociados.

“Artículo VI.8.—No se podrá hacer ninguna disminución de las reservas sino en aquellos ejercicios en que la Entidad hubiera resentido pérdidas, en cuya ocasión, no se podrá decretar dividendo alguno a los asociados”.

Del examen de estas disposiciones se pone de manifiesto que, en lo relativo a la contabilidad, balances, estados de ganancias y pérdidas y reparto de dividendos, no hay ninguna diferencia significativa entre “Oriente, Entidad de Ahorro y Préstamo” y un banco comercial o cualquier otra sociedad mercantil. Es decir, desde su nacimiento, la Entidad ha previsto que, como resultado del desarrollo de su actividad económica, habrá de obtener un beneficio o lucro que será repartido entre los socios una vez determinada la utilidad neta obtenida en cada ejercicio.

De modo que el carácter lucrativo de la actividad económica desarrollada por la sociedad demandante es evidente. Ahora bien, la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo la califica como una sociedad civil sin fines de lucro. Esta calificación, a juicio de la Corte, debe interpretarse en el sentido de que la Entidad misma no tiene por objeto la obtención de un lucro con el ejercicio de su actividad, sino que este lucro que tal actividad produce, pasa, inmediatamente después de liquidado, directamente a los socios y son ellos, por lo tanto, los que se lucran con la actividad de la entidad, lucro éste que no es otra cosa que una contraprestación por sus aportes en dinero que la entidad ha utilizado, precisamente, para obtener el beneficio.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*

A. *Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al ámbito municipal*

CSJ-SP

23-7-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Entidad de Ahorro y Préstamo “Oriente” vs. Municipalidad del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuanto a la tramitación de los recursos en materia tributaria municipal, sólo es aplicable a falta de otra Ley que expresamente regule dicha materia.

Para decidir, la Corte observa:

Es verdad que de los autos aparece claro que "Oriente, Entidad de Ahorro y Préstamo" no ejerció el recurso de reconsideración contra la Resolución del Departamento de Hacienda de la Municipalidad del Distrito Sotillo N° 546 del 4 de mayo de 1982, sino que ejerció contra ese acto, de manera inmediata, el recurso jerárquico o de apelación, el cual le fue declarado sin lugar.

Es cierto también que el artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, vigente desde el 1º de enero de 1982, dispone que las administraciones estatales y municipales deberán ajustar sus actividades a dicha Ley, en cuanto les sea aplicable. Sin embargo, esta Corte no comparte el criterio de la accionada por las razones que se expresan a continuación:

El procedimiento administrativo que culminó con el acto que ahora se impugna fue tramitado de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo X de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui, promulgada el 5 de agosto de 1970 y publicada el mismo mes, concretamente, en los artículos 49, 50 y 51. De conformidad con la primera de estas disposiciones, las decisiones de los organismos o funcionarios a que se refiere la Ordenanza, serán apelables por los interesados dentro del término de diez días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación. Se ve pues, claramente, que la mencionada Ordenanza no contempla el recurso de reconsideración.

Por su parte, el ordinal 16 del artículo 36 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal del 18 de agosto de 1978, de igual rango que la de Procedimientos Administrativos, atribuye a los Concejos Municipales la función de conocer en apelación de las decisiones del Administrador y demás funcionarios y para nada se refiere al recurso de reconsideración.

De modo que el procedimiento administrativo seguido en el caso en examen, estuvo ajustado a leyes nacionales y locales vigentes para el momento de su tramitación y decisión.

Esta Corte, en Sala Político-Administrativa, ha sostenido el criterio de que una correcta interpretación del artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lleva a sostener que dicha Ley, en cuanto a la tramitación de los recursos, sólo es aplicable a falta de otra Ley que expresamente regule la materia en cuestiones específicas, como lo sería en este caso, la materia tributaria municipal. En efecto, dijo la Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 6 de agosto de 1985, lo siguiente:

"Observa la Corte, en este sentido, que la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos mantiene la vigencia de procedimientos legales como el de multa en materia del trabajo. Dice la Ley en su artículo 47:

«Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyen la especialidad». Una conclusión semejante se impone en cuanto a los recursos para la revisión del acto administrativo. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regula igualmente esos recursos y fija las condiciones para su ejercicio. Ello no excluye, sin embargo, la aplicación de reglas diferentes, en las materias que constituyan su especialidad, cuando esas reglas se revelen más apropiadas para alcanzar los objetivos de economía, eficacia y celeridad que dicha Ley enuncia en su artículo 30:

«La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

«Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de esos preceptos cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento»".

Cabe observar, además, que el acto impugnado no es un acto administrativo común, sino un acto administrativo tributario y, por consiguiente, respecto a él sería más bien aplicable, en forma siempre subsidiaria, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para entonces, en la cual no se contempla el recurso de reconsideración.

Por aplicación de la doctrina antes expuesta, esta Corte desestima la solicitud de los representantes de la Municipalidad del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui respecto a la inadmisibilidad del presente recurso. Así se declara.

B. *Procedimientos de oficio*

CPCA

19-6-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Carlos J. Gómez S. vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Cuando la Administración debe proceder de oficio, ello lo debe hacer conforme a las normas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ya que las actuaciones de oficio de la Administración se encuentran "procedimentalizadas".

La incorporación del querellante a la función pública fue, según emerge de autos, de acuerdo a un nombramiento con carácter provisional y como tal podría ser revocado por la Administración en un plazo no mayor de seis (6) meses, de acuerdo con los principios que regulan este tipo de situaciones, incluso respecto de los cargos de carrera, según lo prevé el artículo 36 de la Ley de Carrera Administrativa. Ahora bien, planteada así la situación, de la misma deriva que el querellante se encontraba en el supuesto del artículo 36, parágrafo segundo de la Ley de Carrera Administrativa que establece lo siguiente:

"Parágrafo Segundo: Cuando formulada la solicitud no existieren candidatos elegibles debidamente registrados, se podrá nombrar a una persona no inscrita en el registro, pero en el nombramiento se hará constar su carácter provisional. Este nombramiento deberá ser ratificado o revocado en un plazo no mayor de seis (6) meses, previo el examen correspondiente. Si el examen practicado no fuere satisfactorio, el cargo será provisto mediante terna suministrada por la Oficina Central de Personal".

De allí que, si bien es cierto que el nombramiento podía ser revocado, sin embargo, para que procediese tal medida era necesario practicar el examen previo correspondiente y que el mismo arrojase un resultado no satisfactorio. En el caso presente no está demostrado si hay alegato o constancia en autos de que dicho examen fuese practicado en razón de lo cual el acto impugnado está evidentemente afectado por un vicio fundamental en el procedimiento. A lo anterior se une la circunstancia de que a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, las actuaciones de oficio de la Administración están procedimentalizadas en forma tal que si no existe un procedimiento expresamente previsto para su actuación, la misma ha de ceñirse a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece:

“El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita, o de oficio.

“En el segundo caso, la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará la apertura del procedimiento y notificará a los particulares cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos personales y directos pudieren resultar afectados, concediéndoles un plazo de diez (10) días para que expongan sus pruebas y aleguen sus razones”.

De allí que, en los casos como el presente en que la Administración debe proceder de oficio, está sujeta a la normativa antes transcrita, por lo cual debe abrir el procedimiento notificando al afectado y acordándole el lapso previsto en la indicada disposición. La ausencia de la actuación legalmente prevista es también un vicio del procedimiento que afecta al acto impugnado.

2. *Los actos administrativos*

A. *Requisitos: motivación*

CSJ-SP

23-7-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Entidad de Ahorro y Préstamo “Oriente” vs. Municipalidad del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui.

A los fines de la motivación del acto administrativo, cuando se trata de la “confirmatoria” de un acto del inferior, no es indispensable que los hechos, datos, cifras o fundamentos del acto estén reproducidos en el acto confirmatorio que causa estado, si los mismos constan de manera explícita en el expediente administrativo.

Al respecto se observa:

En relación con esta materia, esta Corte ha sustentado el criterio de que no es indispensable que la motivación del acto administrativo esté ritualmente contenida en su contexto; basta para tener cumplido formalmente este requisito, que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de sus antecedentes, siempre que en uno y otro caso, el destinatario del acto haya tenido acceso a tales elementos y conocimiento de ellos, así como también es suficiente, según el caso, la sola referencia del acto a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, si su supuesto es unívoco o simple. (Sentencias de la Sala Político-Administrativa del 27-11-80 y 27-4-82).

Para la Corte, contrariamente a lo que parece deducir la recurrente, los criterios anteriores no aparecen desvirtuados por la disposición contenida en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en vigor desde el 1º de enero de 1982 que impone a la Administración la obligación de motivar sus actos administrativos de carácter particular.

En efecto, la exigencia legal de la motivación del acto administrativo tiene su fundamento, como reiteradamente lo ha sostenido este Alto Tribunal, en la preservación del derecho de defensa de los administrados, el cual sería vulnerado si el particular, por desconocimiento de los motivos y los fundamentos legales del acto, se encuentra privado de ejercer las oportunas y pertinentes alegaciones en contra del mismo.

Esa situación puede producirse, y de hecho se produce a menudo, en el acto administrativo que culmina con el procedimiento de primer grado y puede presentarse igualmente cuando, en el de segundo grado, el superior jerárquico modifica o revoca el acto del inferior sin expresar las razones que lo condujeron a ello. Pero, cuando se trata de confirmatoria, nada impide "a un órgano decisor de segundo grado —como ha dicho esta Corte en su Sala Político-Administrativa—, hacer suyas, por considerarlas procedentes y ajustadas a derecho, las consideraciones de una decisión apelada". (G.F. Nº 33, 1961 pp. 14 y 15). Si los hechos, datos o cifras concretas constan de manera explícita en el expediente administrativo o en el acto apelado y han sido del conocimiento del administrado, no es indispensable que esos hechos, datos, cifras o fundamentos estén reproducidos en el acto confirmatorio que causa estado, para que el administrado pueda ejercer la adecuada defensa de sus derechos.

Aplicando estos razonamientos al caso de autos, la Corte observa:

El oficio Nº 546 emanado de la Presidencia del Concejo Municipal del Distrito Sotillo y fechado en Puerto La Cruz el 25 de junio de 1982, al cual se alude en la demanda, dice en su parte pertinente, lo siguiente:

"Cumpló con informarle que la Cámara Municipal, en su sesión ordinaria de fecha 22 de junio de 1982, de acuerdo al informe presentado por la Comisión de Economía, aprobó:

1º) Declarar sin lugar el escrito de apelación interpuesto por su representada a la Resolución distinguida con el Nº 0145, de fecha 4 de mayo de 1982, dictada por el Departamento de Hacienda Municipal".

Se trata entonces de una confirmatoria pura y simple del acto administrativo conformado por la Resolución Nº 0145 de fecha 4 de mayo de 1982, suscrita por el Director de Hacienda Municipal del Distrito Sotillo, la cual fue acompañada en Anexo "E" por la parte actora y cuya copia corre inserta a los folios 50 al 54 del expediente de antecedentes administrativos adjunto a estos autos en pieza separada.

Siendo el acto impugnado de esta naturaleza, resulta obvio que la Cámara Municipal hizo suyos, se solidarizó plenamente con los razonamientos contenidos en el acto administrativo que le tocó revisar en virtud de haberse ejercido contra éste, el recurso jerárquico o de apelación.

Esta Resolución dictada en primera instancia, amplia y debidamente razonada, así como su confirmatoria, forman parte del expediente administrativo al cual tuvo acceso la entidad afectada, de modo que pudo en todo momento conocer los pormenores del procedimiento que se le seguía y de las motivaciones en que se basaba la Municipalidad para proceder como lo hacía, respetándosele siempre su derecho a la plena y cabal defensa de sus intereses y garantizándole el ejercicio de su defensa.

Por consiguiente, poca o ninguna utilidad habría tenido el copiar o reproducir en la decisión de alzada, los argumentos o motivaciones contenidas en la Resolución de la primera instancia, ni ello en forma alguna hubiera tampoco mejorado la posición de la contribuyente afectada y ahora accionante por la vía contencioso-administrativa.

En consecuencia, la Corte estima que no existe el invocado vicio de ilegalidad por falta de motivación en la decisión impugnada, y así se declara.

CPCA

19-6-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Carlos J. Gómez vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Esta Corte, para decidir, observa lo siguiente:

En el caso *subjudice*, el actor impugna el acto por el cual se revocó su nombramiento en el cargo de Sub-Director Administrativo del Hospital Central "Miguel Pérez Carreño", alegando su inmotivación. El Tribunal *a quo* estimó procedente tal alegato y declaró nulo el acto, lo cual es rechazado por la sustituta del Procurador General de la República por las razones contenidas en su apelación.

Ahora bien, consta en el expediente administrativo aportado por la Administración, y de los recaudos que en original acompañó el actor a su demanda, que el querellante fue beneficiario de una beca conferida por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales para realizar estudios en el exterior, concluidos los cuales fue designado "provisionalmente en el cargo de Sub-Director Administrativo N° 00030, adscrito al Hospital del Este, El Llanito", efectivo a partir del 1° de octubre de 1983 (folio 6); que por acto de fecha 19 de diciembre de 1983 (folio 25) se le designa Sub-Director Administrativo, adscrito al Hospital "Miguel Pérez Carreño", efectivo a partir del 16 de diciembre de 1983 y por acto de fecha 16 de febrero de 1984 (folio 7) se deja sin efecto tal nombramiento. A juicio de esta Corte el acto impugnado, al hacer referencia al oficio cuya decisión dejara sin efecto, esto es, la designación del querellante en el último cargo referido, contiene la información suficiente que permitía al destinatario conocer la motivación del acto, relacionada con actuaciones que constituyen los antecedentes del mismo, y que el querellante conocía perfectamente, puesto que estos antecedentes fueron por él aportados junto con el libelo de demanda. De manera que, aun cuando pudiera convenirse en que la motivación del acto fue defectuosa, la misma tenía referencia suficiente para que el querellante supiera por qué se revocaba el acto de designación, esto es, por su carácter provisional que consta en los antecedentes de dicho acto, lo cual impide su declaratoria de nulidad por vicio de forma, y así se declara.

B. *Vicios*

CPCA

26-6-86

Magistrado Ponente: Hildagard Rondón de Sansó.

Caso: Francisco Hernández vs. Universidad Central de Venezuela.

Un acto no está viciado de incompetencia por la circunstancia de que en una de las fases del procedimiento haya actuado un órgano no expresamente facultado para hacerlo, si el acto final es imputable a quien ostenta la titularidad del órgano.

Al efecto se observa que el vicio de incompetencia de un acto es aquel que afecta al autor del acto, esto es, al órgano al cual le es imputable, bien por haber ejercido funciones que no le corresponden o bien por haberse excedido en el ejercicio de las que expresamente le han sido acordadas. Un acto no está viciado de incompetencia por la circunstancia de que en una de las fases del procedimiento haya actuado un órgano no expresamente facultado para hacerlo, si el acto final es imputable a quien ostenta la titularidad del órgano. Indudablemente que la circunstancia de haber sido realizada una determinada actuación en el curso del procedimiento administrativo por un órgano que carezca de una atribución expresa para efectuarla constituye una irregularidad que implica un vicio del procedimiento, de la misma naturaleza que la omisión de un

trámite procedimental o la irregular realización del mismo. Ahora bien, el vicio de procedimiento, salvo que se ubique en el supuesto establecido en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es subsanable por su naturaleza y no provoca la nulidad absoluta del acto.

C. Convalidación

CPCA

17-7-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Magdalena Romero de Cartaya vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

Una vez agotada la vía administrativa e intentada la contencioso-administrativa, la Administración pierde su poder de convalidar el acto recurrido.

Ahora bien, en el caso presente nos encontramos con una situación muy particular y es la de que en fecha 9 de abril de 1984, la querellante, al recibir la notificación del acto de retiro no procedió directamente a agotar la vía de conciliación sino que, antes de hacerlo, interpuso recurso de reconsideración en la forma prevista en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por ante el Ministro de Agricultura y Cría. De allí que la Administración tenía, en virtud de tal medio, la posibilidad de fundamentar debidamente el acto, señalando concretamente el supuesto en virtud del cual el cargo quedaba excluido de la carrera; sin embargo, en la decisión del indicado recurso de reconsideración, el Ministro se limita a señalar que el cargo "se encuentra considerado como de confianza, de conformidad con el aparte b), ordinal 1º del Decreto 211, de fecha 2 de julio de 1974; por lo tanto, dicho cargo es de libre nombramiento y remoción". Como puede apreciarse, el acto administrativo decisorio del recurso incurre nuevamente en la inmotivación que el Tribunal de la Carrera Administrativa detectara pero que considerara subsanado, por cuanto a través de dicho recurso estaba planteada la posibilidad de convalidar el vicio señalado. Ahora bien, el órgano administrativo autor del acto, por el contrario, lo ratifica al contener como fundamento de la decisión la mera indicación de que se trataba de un cargo de confianza y que, por ello, era de libre nombramiento y remoción, incurriendo así en una petición de principio que burla el derecho de defensa del afectado al impedirle conocer las causas por las cuales se lesionaba su estabilidad. De allí que hasta el momento señalado por la circunstancia muy especial de que se había interpuesto el recurso de reconsideración, la Administración poseía la facultad de convalidar el vicio de nulidad relativa del acto, indicando el supuesto específico en el cual lo fundara. En efecto, hasta esa oportunidad era posible el ejercicio de la potestad convalidatoria, ya que, una vez intentada la vía contencioso-administrativa no le era dado a la Administración suplir, al dar contestación a la querrela, la falta de motivación. En una situación en la cual se hubiese omitido la interposición del recurso de reconsideración, una decisión como la del Tribunal de la Carrera Administrativa, asumida en el sentido de que la designación del cargo podía suplir la falta de indicación expresa de la causal, a pesar de las dudas que plantea podría, sin embargo, tener sustentación; pero olvidó el Tribunal de Carrera Administrativa que el acto impugnado era el resultado de un recurso de reconsideración en el cual la Administración poseía la potestad de convalidar. Tener potestad pública implica una facultad y al mismo tiempo un deber o carga

para la Administración que, al no ser ejercido, se agota y actúa en detrimento del titular. De allí que, por la especial circunstancia anotada de que la Administración tuvo la oportunidad al decidir el recurso de reconsideración, de convalidar el acto y no lo hizo, es que el vicio que el mismo ostentara se hizo insanable y, en consecuencia, sólo correspondía declarar su nulidad, la cual implica la extinción del acto y sus efectos con el restablecimiento del sujeto afectado por el mismo en la situación jurídica que el Derecho le acuerda.

D. Nulidad absoluta

CPCA

26-6-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Francisco Hernández vs. Universidad Central de Venezuela, Consejo de Apelaciones.

Observa esta Corte que el vicio denunciado sólo se justifica en los casos en los cuales no ha existido procedimiento alguno o han sido violadas fases del mismo que constituyen garantías esenciales del administrado, supuestos éstos que son ajenos a la situación presente en la cual estuvieron presentes los elementos fundamentales de todo procedimiento sancionatorio, por todo lo cual resulta improcedente la impugnación que se analiza, y así se declara.

3. Los recursos administrativos: Recurso Jerárquico, lapso de interposición

CSJ-SPA (95)

5-6-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso Difedemer, C.A. vs. República (Superintendencia de Protección al Consumidor).

A los fines del cómputo de los lapsos para intentar recursos o efectuar gestiones en el ámbito de la Administración Pública, los términos "días hábiles" con "días laborales" deben equipararse.

La representante del Ministerio Público ante la Corte planteó en su dictamen que se había operado la caducidad del lapso para intentar el recurso jerárquico ante el Ministro de Fomento, citando al efecto el artículo 53 de la Ley de Protección al Consumidor, cuyo texto es el siguiente:

"De las decisiones de la Superintendencia mediante las cuales se impongan multas, se oirá apelación para ante el Ministro de Fomento dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, previo afianzamiento...".

Alega la Fiscal del Ministerio Público que desde el día 26 de diciembre de 1980, fecha en la cual fue notificado el recurrente, hasta el día 6 de enero de 1981 (fecha en la cual se introdujo la apelación ante el Ministro de Fomento), transcurrieron seis (6) días hábiles, lo cual excede el término de caducidad previsto en el referido artículo;

y por cuanto se trata —considera la Fiscal— de una materia de orden público, el acto impugnado ha de considerarse definitivamente firme.

La cuestión se concreta entonces a determinar qué se entiende por días HÁBILES, desde el punto de vista administrativo.

Durante mucho tiempo en Venezuela, a falta de disposición expresa sobre la materia, se aplicaba por analogía para el cómputo de los lapsos en el ámbito administrativo, la disposición contenida en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil según la cual “en los términos o lapsos judiciales no se contarán los días feriados, si no se han habilitado...” y precisa que “sólo se entenderán por días feriados los domingos, el Jueves y el Viernes Santo y los declarados de fiesta nacional”. La evolución de las instituciones administrativas, la creación de órganos administrativos especiales encargados de la gestión y administración de personal y la sanción de textos normativos destinados a regular la actividad de la administración pública, condujeron paulatinamente a una nítida diferenciación entre los procedimientos administrativos y los procesos judiciales, sin perjuicio de los puntos de coincidencia posibles entre unos y otros, contemplados por el legislador.

Uno de los aspectos de distinción atañe a la actividad laboral en la Administración Pública, para el cual rige un calendario oficial no siempre análogo al que priva en el sector judicial. En ese sentido, a partir del año 1972, la práctica administrativa ha establecido que al comienzo de cada año, mediante Resolución de la Oficina Central de Personal y por disposición del Presidente de la República, se fijen los días no laborables para los funcionarios públicos de la Administración Pública Nacional.

Para la Sala, a los fines del cómputo de los lapsos para intentar recursos o efectuar gestiones en el ámbito de la Administración Pública, deben equipararse los términos “días hábiles” con “días laborables”. Sólo estos últimos, es decir, cuando hay labor en la administración, pueden ser hábiles para el ejercicio de algún recurso.

Con arreglo a este criterio y examinadas las Resoluciones Nº 3 de fecha 30 de diciembre de 1979 y Nº 11 de 29 de diciembre de 1980, que determinan los días no laborables en la Administración Pública para los años 1980 y 1981, respectivamente, la Sala encuentra lo siguiente:

Viernes	26-12-80	fecha de la notificación
Sábado	27-12-80	no laborable
Domingo	28-12-80	no laborable
Lunes	29-12-80	primer día hábil
Martes	30-12-80	segundo día hábil
Miércoles	31-12-80	tercer día hábil
Jueves	01-01-81	no laborable
Viernes	02-01-81	cuarto día hábil
Sábado	03-01-81	no laborable
Domingo	04-01-81	no laborable
Lunes	05-01-81	quinto día hábil
Martes	06-01-81	fecha en la cual se interpuso la apelación.

Del cómputo que arroja el cuadro anterior se concluye que, tal como lo alega la representante del Ministerio Público, la apelación fue ejercida extemporáneamente, ya que no se interpuso dentro del término de cinco días hábiles prescrito en el artículo 53 de la Ley de Protección al Consumidor, aplicable al caso de autos por haber sido emitido el acto impugnado antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que regula de manera diferente los recursos administrativos.

Verificada como ha sido la caducidad por la interposición extemporánea del recurso jerárquico ante el Ministro de Fomento y siendo dicho lapso materia de orden público, resulta inevitable concluir que el acto dictado por la Superintendencia de Protección al Consumidor ha de considerarse definitivamente firme y, por tanto, inimpugnable ante este Supremo Tribunal. Así se declara.

V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de amparo: procedencia*

CSJ-SPA (98)

5-6-86

Magistrado Ponente: René De Sola

El recurso de amparo procede contra actos judiciales, pero en casos extremos, como usurpación de autoridad o cuando se viole en forma manifiesta un derecho o garantía constitucional.

Analizada la sentencia contra la cual se intenta el recurso, la Corte observa:

Si bien la doctrina admite que el recurso de amparo puede intentarse contra decisiones judiciales, existe consenso en estimar que aquél sólo procedería en casos extremos. Tal cuando un tribunal incurriere en usurpación de autoridad (artículo 119 de la Constitución), dictando algún acto de naturaleza administrativa o legislativa en perjuicio de los derechos o garantías constitucionales de una persona. Asimismo, aun actuando dentro de la esfera de su competencia —administrar justicia—, dictare decisión que en forma manifiesta viole alguno de estos mismos derechos o garantías, por ejemplo, condenando un reo a la pena de muerte (artículo 58 *ejusdem*).

En el caso de autos, aparece que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es el Tribunal competente para conocer de los recursos de nulidad que se intenten contra las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia.

Por otra parte, en ejercicio de su soberano derecho de apreciación de las pruebas producidas, dicha Corte consideró que no estaba demostrada la relación laboral, que es el presupuesto indispensable para la calificación del despido y que, además, la decisión recurrida estaba viciada por incongruencia e inmotivación.

No existe, por tanto, motivo alguno para que esta Corte pueda desconocer los efectos de la cosa juzgada producida por el fallo impugnado de 8 de agosto de 1985 dictado por un Tribunal competente.

Admitido entonces —como debe ser— que no existe la relación fundamental, malamente puede hablarse de violación de cualesquiera de los derechos o garantías que en materia laboral establecen los artículos de la Constitución invocados por el recurrente.

CSJ-SPA (107)

30-6-86

Magistrado Ponente: René De Sola

La acción de amparo no procede contra los actos consentidos, por haber quedado firmes al no ejercerse oportunamente los recursos contencioso-administrativos previstos en el ordenamiento.

Conforme a lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, el referido recurso tiene por objeto amparar a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que ella expresamente reconoce y de aquellos inherentes a la persona humana aunque no hayan sido explícitamente enunciados, y su efecto debe ser el de restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

En consecuencia, para que el recurso sea admisible es necesario que el recurrente señale con toda precisión el hecho, acto u omisión que haya infringido o amenace infringir alguno de aquellos derechos.

En el caso *sub judice*, al señalarse la violación del derecho consagrado en el artículo 99, se invoca como fundamento diversos oficios emanados del Director de Registros y Notarías del Ministerio de Justicia dirigidos a los Registradores Subalternos del Distrito Guanarito del Estado Portuguesa y del Distrito Girardot del Estado Cojedes, respectivamente, mediante los cuales se les pone en conocimiento de la Resolución dictada por dicho Despacho bajo el Nº 18, de fecha 25 de setiembre de 1984, que ratifica la negativa del Registrador Subalterno del Distrito Guanare del Estado Portuguesa a protocolizar cuatro documentos de venta de terrenos que a tal fin le presentó el ciudadano Augusto Ventura Olivo Gómez.

Contra la Resolución dictada por el Ministerio de Justicia, tenía el interesado —quien es el propio solicitante del amparo, ciudadano Augusto Ventura Olivo Gómez— la posibilidad de ejercer el recurso contencioso-administrativo correspondiente por ante esta misma Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11-D de la Ley de Registro Público.

El no ejercicio oportuno del respectivo recurso, ha dejado por una parte firme la mencionada Resolución y, por otra, debe interpretarse, dentro de los principios que rigen la acción de amparo, como el consentimiento tácito por parte del presunto agraviado del acto emanado del Ministerio de Justicia y contra el cual pretende hoy tardíamente formular su impugnación.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos de la jurisdicción*

A. *Corte Suprema de Justicia: competencia*

CSJ-SPA (96)

5-6-86

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: CAVENPI vs. República (RECADI).

Los actos administrativos dictados por RECADI no pueden considerarse como actos del Ministro de Hacienda, por lo que el conocimiento de su impugnación no corresponde a la Corte Suprema de Justicia sino a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

La Sala observa:

Como lo dejó establecido en sentencia del 14 de febrero de 1985 —reiteradora de anteriores— su esfera de competencia dentro de la previsión contenida en el ordinal 10 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte, queda circunscrita a los órganos de la

Administración Central integrada por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y las Oficinas Centrales de la Presidencia.

Ahora bien, aun cuando la Oficina que emitió el acto impugnado es parte integrante del Ministerio de Hacienda, constituye, sin duda, una de sus dependencias o reparticiones, pero no actúa realmente por delegación del Ministro ni sustituye —directa o indirectamente— a ese funcionario como tampoco procede en su nombre, de modo que sus actuaciones no encuadran dentro de las limitaciones que, reiteradamente, ha entendido la Sala en lo que respecta al ordinal 10 del artículo 42: concierne tan sólo al Presidente de la República, los Ministros (o quienes actúen por delegación) y los Directores de las Oficinas Centrales a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Central.

La Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI) es, ciertamente, una dependencia encargada de cumplir importantes funciones dentro del Ministerio de Hacienda, pero los actos que emita no pueden ser considerados como emanados, directamente o por vía de delegación, del respectivo Ministro, sino como actos que dicta por sí. Conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Central, cada Ministerio está integrado por el Despacho del Ministro, la Dirección General, los Directores Generales Sectoriales y las demás dependencias establecidas en los reglamentos orgánicos. Por tanto, hay que distinguir entre actos que emanan del propio Ministro (o de algún Director que actúe por delegación de él) y actos que emanan de las respectivas dependencias o reparticiones en cumplimiento a las funciones y atribuciones que corresponden a cada Despacho; al respecto, el Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda vigente para entonces (Decreto N° 1.916 del 11 de marzo de 1983) establece que el titular de RECADI tiene el rango de Director General (artículo 4º), y si bien esa Oficina está integrada al Despacho del Ministro, es así, conjuntamente, con la Consultoría Jurídica y las otras Direcciones mencionadas en el artículo 3º del mismo Reglamento, además de la Oficina del Ministro, de modo que es simplemente una Dirección del Ministerio, como cualquier otra, pero no es una delegación para actuar y obrar en sustitución o reemplazo del propio Ministro.

En el caso, el acto impugnado emana del Director General de la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales, pero sin que aparezca que haya obrado como delegado del Ministro ni actuado como tal o en su nombre; desde luego, actúa dentro de las funciones del Ministerio de Hacienda, pero como Dirección específica encargada de llevar a cabo algunas de las gestiones del Despacho de Hacienda, sin que pueda confundirse esta circunstancia con el autor mismo del acto que, en el caso, no es ni fue el Ministro ni algún delegado suyo. Por lo demás, el hecho de que la Resolución agotare la vía administrativa no indica que fuese un *alter ego* del Ministro ni lo convierte en el jerarca del Despacho ni menos en sustituto o reemplazante del propio Ministro.

B. Conflictos de competencia

CPCA

26-6-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: José de Oliveira Do S. vs. Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas.

La cuestión o conflicto de competencia es un procedimiento exclusivo entre jueces, por lo cual son inadmisibles las apelaciones en contra de las decisiones por medio de las cuales se declinen o requieran la competencia.

De lo expuesto puede concluirse que la decisión apelada se refiere a un conflicto de competencia entre jueces, en donde las partes no tienen intervención. En efecto, como lo ha señalado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en auto de fecha 26-01-65, la cuestión o conflicto de competencia es un procedimiento "exclusivo entre jueces, en la cual los litigantes del asunto que aquélla surja no son partes... (omissis) sin que tengan cualidad para interponer ninguna clase de recursos" (*Gaceta Forense*, Nº 47, 1ª Etapa, p. 253). Por esta razón, son inadmisibles las apelaciones en contra de las decisiones de los jueces por medio de las cuales declinen o requieran la competencia, y el medio para resolverlos es el respectivo trámite del conflicto de competencia, y no la apelación. En el presente caso se trata de un conflicto entre dos tribunales, que no tienen un superior común, por lo que sería la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia la competente para dirimirlo, en atención a lo dispuesto en el ordinal 21 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *eiusdem*. De modo que si esta Corte conociera de la apelación de autos, estaría en verdad resolviendo el conflicto, siendo incompetente para ello, en cuyo caso, sin cumplir el trámite de la incidencia respectiva (artículos 93 y siguientes) estaría ni más ni menos, que dictando sentencia definitiva sobre el particular. En otras palabras, que surgido el conflicto, debe seguirse el trámite pautado para su dilucidación, sin que pueda desviarse "hacia la apelación, porque sería tanto como permitir la intervención de un Superior, competente o no para conocer el conflicto realmente suscitado, en asunto en el cual sólo actúa dentro de las precisas regulaciones contempladas en la Sección V, Título III, Libro Primero del Código de Procedimiento Civil, que es así la única y exclusiva manera de intervenir otra autoridad superior en lo atinente a cuestiones de competencia por vía de conflicto" (Auto de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 9-12-85, Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) contra auto de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 24-10-84).

Por las razones expuestas, el Tribunal de la Carrera Administrativa no debió admitir la apelación del sustituto del Procurador General de la República y, por ello, resultan nulas todas las actuaciones posteriores a tal admisión, por lo que la Corte no puede resolver acerca de la consecuencia de la no presentación del escrito de fundamentación de la apelación del sustituto del Procurador General de la República, porque ésta es inexistente, y así se declara.

2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*

A. *Objeto*

a. *Actos administrativos sujetos al derecho administrativo*

CSJ-SPA (94)

5-6-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Fetraeducación vs. República (Ministerio de Educación).

Sólo competen a la jurisdicción contencioso-administrativa las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo, quedando excluidas de la misma los actos de la Administración Pú-

blica emitidos con arreglo a otras ramas del ordenamiento jurídico civil.

Considera la Sala procesalmente prelatorio y, por ello necesario, además de oportuno y conveniente, pronunciarse previamente acerca de la segunda de las causales de inadmisibilidad invocadas por el Procurador General de la República en su escrito, referente a la naturaleza intrínseca de la decisión administrativa objeto del recurso.

Al respecto, sostiene el Procurador General que opera "la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo cuando el acto impugnado, aun habiendo sido dictado por la Administración Pública . . . , no está sujeto al Derecho Administrativo por tratarse de cuestiones que por su naturaleza no corresponden al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa" y, seguidamente, cita jurisprudencia de esta Corte afirmativa de su criterio.

La Sala observa:

Como lo asienta el nombrado funcionario, tradicionalmente la jurisprudencia de este Supremo Tribunal había reconocido que "no todo acto emanado de una autoridad administrativa constituye un acto administrativo susceptible de entrar en la esfera de la jurisdicción contencioso-administrativa. En principio, únicamente las pretensiones fundadas en preceptos de Derecho Administrativo pueden ser intentadas ante esta jurisdicción especial; esto es, cuando las pretensiones se deducen con ocasión de las relaciones jurídico-administrativas entre un administrado y la Administración Pública en cualquiera de sus ramas. Por consiguiente, en toda pretensión que se proponga ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, debe examinarse previamente si cae dentro de la esfera de esta jurisdicción por estar fundada en preceptos de Derecho Administrativo; porque, ni una pretensión de este tipo puede ser deducida ante jurisdicción distinta, ni una pretensión con otro fundamento podrá ser examinada ante la jurisdicción contencioso-administrativa". (Sentencia del 3 de diciembre de 1959. *G.F.* N° 26, p. 142).

El Estado y las demás personas jurídico-públicas, ha dicho igualmente esta Corte, "pueden estar en juicio como actores y como demandados, y el juicio puede ser o no contencioso-administrativo, según sea la naturaleza del acto o hecho generador del litigio. Conviene no olvidar las diferencias sustanciales entre los diversos actos de la Administración Pública, pues las autoridades administrativas no sólo producen actos administrativos, sino que, según su competencia pueden producir actos sometidos al Derecho Privado. (Sentencia del 11 de agosto de 1965. *G.O.* N° 27.845 del 22-10-1965).

Obsérvese que este último fallo (de 1965) fue dictado estando en vigor la Constitución de 1961 que incorpora por primera vez en el ordenamiento constitucional venezolano, a través del artículo 206, un sistema coherente de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que evidencia que la interpretación de la Corte acerca de la delimitación del radio de acción de la jurisdicción contencioso-administrativa seguía siendo para la fecha la misma que derivara anteriormente de la sentencia de 1959, citada, del texto legal que le otorgaba competencia para "conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y, en general, de los actos de la autoridad administrativa, en cualquiera de sus ramas nacionales, estatales y municipales". (Art. 7, ord. 9, Ley Orgánica de la Corte Federal del 2 de agosto de 1953).

No obstante, observa la Sala que, desde la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (1-1-1977) los criterios anteriores sufrieron una ampliación jurisprudencial, al haberse extendido el control de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa a casi todos los actos de la Administración Pública, por el solo hecho de emanar de esa rama del Poder Público.

La adopción de esta noción amplia del contencioso-administrativo a partir de 1977 obedece, posiblemente, a la circunstancia de la inclusión, en el texto orgánico de la Corte, de la competencia de este Alto Tribunal y de otros órganos jurisdiccionales que la ley crea (Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y tribunales regionales de lo contencioso-administrativo) para conocer de las acciones que se propongan, según la cuantía, contra la República, los institutos autónomos y las empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva. Así, esta ampliación legislativa *ratione personae* del ámbito de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa al haberse extendido a otros entes (institutos autónomos y empresas públicas) que, antes de esa fecha, no disfrutaban del fuero jurisdiccional reservado a la República, dio lugar a que se interpretara en favor de una ampliación *ratione-materiae* del recurso contencioso-administrativo de anulación, la cual consistió, como se ha dicho, en extender el radio de acción de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, esta interpretación jurisprudencial acerca de la materia del recurso podría conducir a una distorsión del contencioso-administrativo que la Corte juzga oportuno prevenir. En tal sentido, se observa que, por definición, el contencioso-administrativo se justifica cuando las situaciones jurídicas de los particulares en sus relaciones con la Administración estén reguladas por normas de Derecho Administrativo (v.gr., relaciones de empleo público, servicios, ejercicio de derechos cívicos, etc.). En estos casos, los derechos subjetivos de los particulares son de índole administrativa y si la Administración actuando de manera antijurídica afecta alguna de esas situaciones, el administrado puede solicitar ante la jurisdicción contencioso-administrativa tanto la nulidad del acto, como el restablecimiento de la situación jurídica vulnerada o la condena de la Administración, conforme a los términos del artículo 206 de la Constitución. (Vid. Moles Caubet, Antonio: *Contencioso-Administrativo en Venezuela*. Colección Estudios Jurídicos Nº 10. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981).

No es contencioso-administrativo, por el contrario —como ha expresado la Corte en los fallos citados y en otros de análoga orientación—, cuando la relación que se crea entre la Administración y los particulares está regida por normas de Derecho Privado (civil, mercantil, laboral, etc.), pues, en tales casos, aunque intervenga la Administración Pública, tanto el acto como los derechos y obligaciones que de él derivan son de índole privada y en la solución de sus conflictos se aplican normas de Derecho Privado.

La afirmación anterior no aparece desvirtuada por el hecho de que el legislador venezolano en 1976, impulsado por razones de interés público, como son, por ejemplo, la nacionalización de la industria petrolera y de materias primas básicas, haya pensado en la protección de los intereses colectivos depositados en las empresas públicas encargadas de su explotación y comercialización, mediante el otorgamiento de un fuero especial privilegiado del que antes carecían en nuestro ordenamiento jurídico positivo, tal como aparece consagrado en los ordinales 15 y 16, art. 42: ord. 2º del art. 182; y ord. 6º del art. 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues, en tales casos, no se trata de la impugnación de actos emanados de los entes allí previstos (República, institutos autónomos, empresas del Estado) tendente a obtener su nulidad, sino al ejercicio de verdaderas acciones o demandas contra los mismos con motivo de la responsabilidad contractual o extracontractual en que incurran en el desarrollo de sus respectivas actividades y las cuales, por su naturaleza, están sometidas a un tratamiento procesal regido, en su casi totalidad, por el procedimiento ordinario propio de este tipo de acciones. (Sección Primera, Capítulo II, Título V, LOCSJ).

Pero el examen de las normas atributivas de competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no revela que la ampliación de competencias en razón de la persona demandada se haya operado también en cuanto a la materia o naturaleza del acto

objeto de las pretensiones procesales de anulación deducidas con arreglo al artículo 206 de la Constitución, y contempladas, entre otros, en los ordinales 10, 11 y 12 del art. 42; ord. 3º del 185, y artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La redacción de las normas constitucionales y legales referentes al contencioso de anulación (“cuando sea procedente”, “si su conocimiento no estuviere atribuido a otra autoridad”) permite sostener, por el contrario, la tesis, que se sustenta en este fallo, del mantenimiento de la fórmula tradicional de sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa “de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo”, según la expresión utilizada por la actual ley española de lo contencioso-administrativo (27-12-1956) a la que la orgánica de este Supremo Tribunal sigue de cerca en muchos aspectos.

En este mismo sentido se inscriben, por lo demás, los diferentes proyectos de leyes reguladores de la jurisdicción contencioso-administrativa elaborados hasta el presente en nuestro medio, en los que sus respectivos autores, o emplean idéntica redacción (“las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública”, Proyecto Polanco 1963, art. 111), o excluyen expresamente del conocimiento de dicha jurisdicción “los asuntos de índole civil, mercantil o laboral, aun cuando en ellos sea parte o haya de intervenir la administración pública” (Proyecto Comisión de Administración Pública —CAP— 1971, art. 4 y Proyecto Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública —CRIAP— 1976, art. 4).

Las dudas se presentan en los casos límite, sobre todo cuando actividades consideradas como de Derecho privado comienzan a desplazarse de este campo por efecto de la intervención de normas jurídico-públicas. ¿Puede deducirse entonces, del solo hecho de la señalada intervención, que los actos de la Administración producidos en esas circunstancias se encuentran sujetos al Derecho Administrativo y, por tanto, al correspondiente régimen de control contencioso-administrativo? La respuesta es negativa: considera la doctrina que, para que una relación de Derecho Administrativo aparezca, es necesario, por una parte, que el Estado intervenga “en la relación jurídica de que se trate, haciendo de la norma jurídica una norma obligatoria”. Así nace la norma de Derecho Público: “ello no nos pone necesariamente en presencia de normas de Derecho administrativo. Para que (éstas) surjan, es preciso —por otra parte— que aparezca en escena el Estado actuando a través de sus órganos administrativos, dispuesto a tutelar, con su intervención, el interés que la norma declara”. Es decir, que el propio Estado acuda, aún, a su poder de coacción montando, además, un aparato administrativo encargado de la puesta en marcha, aplicación y ejecución de esa normativa jurídico-pública. Sólo entonces es posible el sometimiento de los actos emanados de la Administración, en ejecución de dichas normas, al régimen administrativo total, incluida su impugnación en vía contencioso-administrativa.

A esa idea responde, sin duda, la jurisprudencia de este Alto Tribunal ya citada (e igualmente la de 10-01-80, “Miranda, Entidad de Ahorro y Préstamo”), así como la distinción que, para el caso de autos, propone el Procurador General de la República, al expresar en su señalado informe:

“Corresponde al Ministerio del Trabajo, «el cumplimiento de la parte administrativa» del ordenamiento jurídico laboral, en orden a la vigilancia, tutela y estímulo de las relaciones laborales. Por otra parte, al Ministro de Educación le corresponde el poder de dirección frente al personal obrero que presta servicios en el Ministerio a su cargo, análogo al que detenta el jerarca en la Administración Pública, y que manifiesta mediante decisiones unilaterales o instrucciones obligatorias.

En tal sentido, existe una clara diferencia entre el Ministerio del Trabajo como organismo administrativo ejecutor de la legislación laboral, y el Ministerio de Educación, representante de la República en las relaciones laborales entre ésta y los obreros a su servicio.

El contrato de trabajo, en virtud de ser un contrato de tracto sucesivo, puede suspenderse en su ejecución por diversas causas, independientes o no de la voluntad de las partes.

En tal sentido, el artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo dispone que la huelga declarada legalmente suspende las relaciones de trabajo por el término de su duración.

Las principales consecuencias de la suspensión del contrato de trabajo en virtud de huelgas, consisten en que el trabajador no está obligado a prestar el servicio ni el patrono a pagar el salario (art. 57 de la Ley del Trabajo).

No obstante, el presupuesto de tales efectos es si se trata de huelgas legales, pues se sobreentenderá que es la que la Ley protege: con respecto a las huelgas ilegales, no sólo no puede plantearse, sino que puede ser causal de despido si fuere el caso.

En el caso de autos, en fecha 21 de marzo de 1983 el personal obrero al servicio del Ministerio de Educación se abstuvo de prestar labor alguna. Por su parte la Inspectoría del Trabajo, mediante providencia administrativa del 22 de marzo de 1983, declaró ilegal el paro de los obreros del Ministerio de Educación por no cumplir con la Ley del Trabajo.

La regla, pues, acorde con la naturaleza jurídica de la suspensión del contrato de trabajo, es que si los obreros al servicio del Ministerio de Educación han cesado en su obligación fundamental —prestación de servicios—, debe desaparecer la igualmente fundamental y correlativa del Ministerio de Educación —pagar el salario.

En consecuencia, es improcedente la asimilación que hace la recurrente entre los efectos de la suspensión del contrato de trabajo a una supuesta sanción prohibida por el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se solicita sea declarado”.

Por todo lo expuesto, concluye la Sala que su competencia y la de los otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en lo atinente a los recursos contencioso-administrativos de anulación ha de quedar circunscrita al conocimiento de las pretensiones que se dirijan a impugnar los actos emitidos por los órganos de la Administración Pública en ejecución de normas de Derecho Administrativo y, por consiguiente, se encuentran excluidos del control de esa misma jurisdicción los actos de la Administración Pública emitidos con arreglo a otras ramas del ordenamiento jurídico positivo (civil, mercantil, laboral, etc.).

En atención a esta declaratoria y respecto a la exclusión específica de los asuntos de naturaleza estrictamente laboral, la Sala observa:

Conforme al artículo 6º de la Ley del Trabajo, “los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Municipalidades, quedarán protegidos, mientras no sean objeto de legislación especial, por las disposiciones de esta Ley y su Reglamentación en cuanto sean aplicables por la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública”. Como tal legislación no ha sido dictada, el principio es, entonces, que estos obreros están amparados por la legislación laboral lo mismo que los trabajadores de las empresas privadas.

La misma norma excluye de su ámbito de aplicación a los funcionarios o empleados públicos, al igual que la Ley contra Despidos Injustificados la cual, en cam-

bio, somete a su protección a los trabajadores “en las dependencias de la Nación, los Estados, las Municipalidades y demás entidades públicas, siempre que estén regidos por la Legislación del Trabajo”. (LCDI, art. 2º, letra b).

Dispone, por otra parte, el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, que “los asuntos contenciosos del trabajo, que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje, y en todo caso, las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo, serán sustanciados y decididos por los Tribunales del Trabajo que se indican en la presente Ley”, disposición ésta que se encuentra formulada, en iguales términos, en el artículo 241 de la Ley del Trabajo.

Resulta claro entonces, como bien lo advierte el Procurador General de la República en su comentado informe, que las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y las personas a su servicio, no se rigen por un mismo ordenamiento jurídico. En ciertos casos, esas relaciones son de Derecho Administrativo únicamente, como sucede con los funcionarios públicos a quienes se aplica la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos; en otros, como el personal obrero, son la Ley del Trabajo y su Reglamento, o la Ley contra Despidos Injustificados y otros textos de igual naturaleza laboral, las que le conciernen. De allí que la jurisdicción a la que corresponde el conocimiento de los conflictos surgidos con motivo de las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y las personas que le prestan sus servicios, variará según la naturaleza de la relación jurídica existente.

En consecuencia, si la Administración Pública lesiona los derechos surgidos de un contrato de trabajo o de un convenio o contratación colectiva que lo vincula con el personal obrero a su servicio, está en lo cierto el Procurador cuando afirma que aun cuando se trate de un acto de la Administración Pública y aunque ese acto vulnere derechos subjetivos, no procede el recurso contencioso-administrativo, pues tales derechos, de índole laboral, están regidos por la Ley del Trabajo, que es la ley sustantiva o de fondo y es entonces a la jurisdicción del trabajo a la que le toca resolver este tipo de litigios.

Aplicando los anteriores criterios al caso *sub judice*, la Sala observa que la reclamación de autos tiene su origen en un conflicto de trabajo entre la República (Ministerio de Educación) y los obreros a su servicio, en orden al reconocimiento de un pretendido derecho retributivo referente al descuento de un día de salario. En tal virtud, se trata de un “asunto contencioso del trabajo”, cuyo conocimiento, a tenor del artículo 241 de la Ley del Trabajo y 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, está atribuido a los tribunales del trabajo y no a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así se declara.

De esta forma, prospera la segunda causal de inadmisibilidad sustentada en la naturaleza de la decisión impugnada promovida en el presente juicio por el Procurador General de la República en la oportunidad legal correspondiente, la cual ha sido examinada en primer lugar por la Corte por considerarla prelatoria, como se indicó *supra*.

La declaratoria anterior basaría, por sí sola, para desestimar el presente recurso. Estima sin embargo la Sala, que resulta igualmente pertinente analizar en esta ocasión, el otro motivo de inadmisibilidad invocada en el caso *sub judice*, referente a la inexistencia de acto impugnado.

A tal efecto, observa:

Tanto la Procuraduría General de la República como el Ministerio Público plantean también como cuestión previa ante esta Sala la inadmisibilidad de la demanda propuesta por la Federación Nacional de Trabajadores Educativos de Venezuela, por no reunir los presupuestos procesales del recurso contencioso-administrativo de anulación.

En criterio del Procurador General de la República, en las pretensiones procesales administrativas definidas, por sus efectos, en el artículo 206 de la Constitución (anulación y plena jurisdicción), es necesario la existencia previa de un acto administrativo, o de una ausencia de pronunciamiento a la cual la ley le otorga efectos procesales (silencio administrativo). Si el objeto del recurso contencioso-administrativo, sostiene el Procurador, es la pretensión y es necesario que ésta se dirija contra un acto administrativo, pues se trata de un "proceso al acto", se estará en presencia de una causal de inadmisibilidad: 1º cuando no exista decisión previa que impugnar; y 2º cuando tal decisión no es de naturaleza administrativa.

Opina así el alto funcionario:

"La recurrente alega que el Ministro de Educación, a través de la Dirección de Informática, descontó un (1) día de salario a todo el personal obrero a su servicio «por intermedio de un acto administrativo indeterminado». Dado el carácter con que la jurisdicción contencioso-administrativa está configurada legalmente en Venezuela, no es dable a los tribunales de la misma sino conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con actos administrativos, los cuales se convierten así en el presupuesto primero de los recursos contencioso-administrativos. De ahí que, como todo presupuesto procesal, ha de darse al momento de iniciación del proceso, se requiere para la procedencia del recurso, que *exista un «acto de la Autoridad Administrativa contra el cual se dirija»*. (Sentencia de fecha 3 de junio de 1958 de la Corte Federal. G.F. Nº 20, pp. 123-124) (subrayado de la Procuraduría)".

"....."

"En consecuencia, siendo que el objeto de la pretensión procesal administrativa es un acto administrativo exteriorizado, resulta que si el «acto administrativo indeterminado» impugnado por FETRAEDUCACION no puede calificarse como exteriorización de un acto administrativo del Ministro de Educación, el recurso será inadmisibile".

A la misma conclusión llega la representante del Ministerio Público ante la Corte, quien la fundamenta como sigue:

"Del examen de la solicitud de nulidad se desprende que en ella no se indica con precisión el acto impugnado ya que los recurrentes denuncian la ilegalidad del acto del Ministro, al cual llaman «acto administrativo indeterminado», con base en lo dicho por el Consultor Jurídico del Ministerio de Educación, funcionario que no tiene la máxima jerarquía dentro de la organización ministerial para decidir los actos que ponen fin a la vía administrativa. Además se observa que no se expresa concretamente el verdadero acto impugnado, pues se habla indistintamente de los presuntos vicios de ambos actos; esta ambigüedad trae como consecuencia que no se sepa a ciencia cierta cuál es el acto que en definitiva deba ser resuelto en la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual produce confusión en el ánimo del juez, a quien corresponde decidir".

Al respecto la Sala observa que, efectivamente, tal como lo advierten el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República, la presente solicitud de nulidad no cumple con las exigencias formales "de los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares" establecidos en la Sección Tercera, Capítulo II, Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ni podía cumplirse dado que —como se ha dejado expuesto precedentemente— no ejecutó la Administración en el presente caso preceptos de Derecho Administrativo.

1. En efecto, de acuerdo con la señalada normativa, "la solicitud (de nulidad) deberá ser presentada por escrito en la forma indicada en el artículo 113 de esta Ley". Y dicho artículo 113 previene que:

"en el libelo de demanda se indicará con toda precisión *el acto impugnado*, las disposiciones constitucionales o legales cuya violación se denuncie y las razones de hecho y de derecho en que se funde la acción. Si la nulidad se concreta a determinados artículos, a ellos se hará mención expresa en la solicitud indicándose respecto de cada uno la motivación pertinente.

"Junto con dicho escrito el solicitante acompañará un ejemplar o copia del acto impugnado, el instrumento que acredite el carácter con que actúe, si no lo hace en nombre propio, y los documentos que quiera hacer valer en apoyo de su solicitud".

Al libelo de la demanda los apoderados actores acompañaron como instrumento fundamental de su acción sólo el oficio N° 180 de fecha 24 de mayo de 1983 emanado del Consultor Jurídico del Ministerio de Educación en el cual, en respuesta a su solicitud de información acerca de las razones que motivaron el descuento de un día de salario a los trabajadores, "se permite informarle" lo siguiente:

"En fecha 21 de marzo de 1983, el personal obrero al servicio de este Ministerio, interrumpió intempestivamente sus labores habituales al realizar una paralización de actividades la cual fue debidamente constatada por funcionarios de la Inspectoría del Trabajo, estableciéndose la ilegalidad de dicha paralización, tal como consta en la Providencia Administrativa de fecha 22 de marzo de 1983, que le remito anexa, en copia simple.

"Ahora bien, escapa a esta Consultoría emitir un pronunciamiento de fondo sobre el conflicto en referencia, en virtud de que es competencia y atribución específica del funcionario del Trabajo, establecer la procedencia o no del mismo. "Sin embargo, constatada como ha sido la ilegalidad del paro efectuado en fecha 21-03-83, y no existiendo justificación al no cumplimiento de la jornada habitual del trabajo, es criterio de esta oficina que los trabajadores señalados en el artículo 60 de la Ley del Trabajo, que no asistan un (1) día a su trabajo, no devengarán el salario correspondiente a esa jornada, en virtud de no haber sido causado el mismo.

"Este criterio tiene su fundamento legal en el Reglamento de la Ley en referencia, el cual establece en su artículo 53: «durante la suspensión del contrato de trabajo el trabajador no está obligado a prestar el servicio ni el patrono a pagar el salario».

"En estos términos quedan expuestas las razones legales que determinaron el descuento de un (1) día de salario a los trabajadores adscritos a este Ministerio".

Para esta Sala, la transcrita comunicación es inimpugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa y específicamente ante este órgano máximo de dicha jurisdicción, porque una "opinión" de la administración consultiva no reviste el carácter de "acto administrativo", ya que no puede producir los efectos jurídicos propios de tales actos. Si los recurrentes estimaban que el criterio del Consultor Jurídico del Ministerio de Educación acerca de la procedencia del descuento de un día de salario correspondiente a la jornada de los trabajadores del 21 de marzo de 1983 afectaba sus derechos e intereses legítimos, tenían que haber ejercido los recursos administrativos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tendentes a provocar una decisión formal del jerarca del organismo cuya revisión pudiera acometer,

con arreglo a las previsiones legales pertinentes, el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo.

Al no existir en autos, como ha quedado expuesto, una decisión previa de la administración activa que agotara la vía administrativa, ni una ausencia de pronunciamiento de la Administración a la cual la ley le otorgue efectos procesales (silencio administrativo), el recurso contencioso-administrativo propuesto tenía que haber sido declarado inadmisibile en su oportunidad por el Juzgado de Sustanciación por incumplimiento de los artículos 113, 122 y 124, ord. 2º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declaratoria que, conforme a sus facultades legales y reiterada doctrina, asume ahora la Sala en la oportunidad de revisión del expediente a los fines de emitir su fallo definitivo. Así se declara igualmente.

2. Por otra parte, tal como se ha dejado expuesto y ha sido declarado previamente por la Corte en los capítulos II, III y IV de la presente decisión, tratándose en el de autos de un caso regido por la legislación laboral, mal podría la Administración haber emitido, con base en aquélla, un acto administrativo impugnante ante la correspondiente jurisdicción contencioso-administrativa, como lo pretenden los demandantes mediante este recurso.

b. *Actos administrativos definitivos*

CPCA

26-6-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Francisco Hernández C. vs. Universidad Central de Venezuela.

La irregularidad o vicio denunciado para afectar la validez de una decisión, debe provenir del acto final, es decir, ser imputable al órgano cuya actuación constituye la voluntad expresada en el acto.

En relación con la impugnación antes aludida observa esta Corte que ha de aplicarse el mismo argumento que se hiciera respecto a la impugnación precedentemente analizada, en el sentido de que la irregularidad o vicio denunciado para afectar la validez de una decisión, debe provenir del acto final, esto es, ser imputable al órgano cuya actuación constituye la voluntad expresada en el acto. Los vicios en que hubiesen incurrido los organismos que realizan actos de trámite, o actuaciones que no son las definitivas pueden ser atacadas como vicio de procedimiento, facultando al recurrente para pedir la reposición de lo actuado, en forma tal que se subsane la fase o momento del iter procedimental en el cual el vicio surgiera. En el caso presente, el impugnante le está atribuyendo al acto definitivo una irregularidad que quedó subsanada al no solicitarse la señalada reposición ni haber sido alegada en el procedimiento de revisión, por todo lo cual se desestima la impugnación por improcedente, y así se declara.

c. *Casos especiales*

CPCA

12-6-86

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Zoilo J. Marcano vs. República.

Los decretos de expropiación no están exentos de control jurisdiccional a través del recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos de efectos particulares, en cuanto a su legalidad y sujeción a las normas que los rigen y regulan.

La Corte, para decidir, observa:

Corresponde a esta alzada en virtud de la apelación interpuesta determinar si el acto dictado por el Concejo Municipal del Distrito Andrés Mata del Estado Sucre N° 6 de fecha 15 de julio de 1982, es susceptible de ser accionado por vía del Contencioso de Anulación previsto por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contra los actos administrativos de efectos particulares —artículo 121 y siguientes— o si, por el contrario, su control o revisión judicial corresponde a una jurisdicción distinta, especialmente prevista para ello.

El cuestionado “Decreto N° 6”, al fundamentarse en el artículo 11 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, declaró a un inmueble como zona afectada para el “ensanchamiento del área urbana de la población San José Areocuar”, ordenando se procediese a la adquisición de las bienhechurías en dicho inmueble existentes. Para ello, afirmó al inmueble como “*un lote de terreno de propiedad municipal*”. De este modo, el Decreto impugnado contiene una declaratoria según la cual es propiedad de ese Municipio del Distrito Andrés Mata el lote de terreno especialmente afectado y, en segundo lugar, la orden para que procediese a la adquisición de las bienhechurías allí existentes. Importa destacar que el acto recurrido no sólo trata de una expropiación sino también del señalamiento sobre la propiedad que se imputa al Concejo del Distrito Andrés Mata.

Para determinar la recurribilidad del acto por vía de acción autónoma en la jurisdicción Contencioso-Administrativa, debe esta Corte examinar si efectivamente el señalado Decreto es susceptible de control o revisión judicial por la vía específica de la expropiación, tal como lo señala el *a quo*. Al efecto, se observa que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social distingue entre “Decreto de Expropiación” y “Solicitud de Expropiación”, regula en sus artículos 3 y 4 lo relativo al Decreto de Expropiación y, con respecto a la posibilidad de control jurisdiccional de este Decreto Expropiatorio, señala el mencionado artículo 4, es posible para todo propietario a quien se prive del goce de su propiedad sin haberse llenado las formalidades previstas para ese Decreto, usar todas las acciones posesorias o petitorias que le asigna la Ley. Establece y remite así el legislador a acciones y procedimientos judiciales distintos a los que contempla esa misma Ley para la impugnación y control judicial de la solicitud de expropiación. Por otra parte, el Título III de la Ley de Expropiación —artículo 19 y siguientes— el cual norma y regula el juicio expropiatorio, dispone que el mismo ha de comenzar con una solicitud de expropiación, y es justamente contra esa solicitud de expropiación contra la cual puede formularse oposición por violación de Ley; es decir, la propia Ley de Expropiación limita la oposición posible a formularse en el procedimiento, sólo puede hacerse contra la solicitud de expropiación, no contra el Decreto expropiatorio; de donde podrían efectivamente subsanarse las violaciones de Ley que contenga la solicitud de expropiación por vía del

juicio de expropiación, mas no las que eventualmente pudiese contener el Decreto expropiatorio a que se refiere los artículos 3 y 4 de ese cuerpo normativo.

Debe al respecto esta Corte observar algunas acciones que alternativamente podrían los afectados interponer contra un Decreto expropiatorio cuya correspondiente solicitud de expropiación no haya sido intentada ante la autoridad judicial: en primer lugar, la acción de reivindicación no procedería sencillamente por cuanto la misma supone la pérdida de la posesión del inmueble a reivindicarse, hecho que no se adecua al caso *sub judice*; tampoco podría interponerse una acción universal destinada a la declaratoria del derecho de propiedad sobre el inmueble, ya que la misma no está prevista en nuestro ordenamiento jurídico procesal; tampoco podría interponerse una acción de retardo perjudicial por cuanto el ente expropiatorio ha declarado en este caso tener la propiedad sobre el terreno y, en consecuencia, no puede obligársele a ejercer una acción para expropiar un inmueble que dice le pertenece; de este modo, el Decreto expropiatorio, aun cuando eventualmente pudiese estar viciado por ilegalidad, no podría ser impugnado por vía de expropiación, ya que la ley respectiva sólo prevé la impugnación a la solicitud de expropiación; tampoco es idónea la vía de reivindicación en este caso, ni acción autónoma o principal alguna en la jurisdicción ordinaria, así como tampoco la vía de retardo perjudicial, tal como ha señalado en otras ocasiones la Corte Suprema de Justicia, por lo cual debe esta Corte considerar la existencia de una acción a través de la cual puede controlarse judicialmente este Decreto de expropiación.

El Decreto es, en efecto, un acto mediante el cual la acción pública, en ejercicio de la autoridad que le confiere la Ley, puede afectar a un uso determinado, y pretender así la propiedad de un bien, mediante el cual manifiesta su voluntad de utilizar y, en consecuencia, proceder al acto respectivo, para fines de utilidad pública o social, con lo cual no ha producido traslado de derecho de propiedad o de otra índole, ha señalado con tal Decreto la utilidad del bien y ha puesto en marcha los medios idóneos jurídicamente previstos para la adquisición forzosa de los respectivos inmuebles. Acto de potestad pública dirigido en este caso a particulares a los que afecta; en consecuencia, voluntad administrativa susceptible de ser controlada en cuanto a su legalidad, ya que como acto del Poder Público, no está excluido de la revisión que por vía de lo contencioso-administrativo prevé la propia Constitución.

De este modo no están exentos los decretos de expropiación del control jurisdiccional a través del recurso contencioso de anulación contra actos de efectos particulares. Son revisables y controlables los decretos de expropiación por esta vía en cuanto a su legalidad y sujeción a las normas que lo rigen y regulan. Conocido es que a través de este procedimiento no es posible la resolución o decisión de conflictos vinculados a la propiedad, es decir, está impedido el juez de lo contencioso-administrativo de declarar derechos de propiedad o extinguirlos; no obstante, sí le está permitido revisar si están fundamentados los actos administrativos en razones de hechos veraces, ciertos y concretos, para su debida sujeción a la realidad que pretenden regular. No es a través del Decreto de expropiación el medio idóneo a través del cual puede declararse un inmueble como propiedad de un municipio; no obstante, el señalamiento contenido por el Decreto, al afirmar el lote de terreno a expropiar como propiedad municipal, debió ser un supuesto de hecho cierto; sin embargo, de la revisión de los recaudos que se ha producido en autos, se observa, coinciden los linderos generales del terreno que señala el Concejo Municipal del Distrito Andrés Mata como suyo en el Decreto Nº 6, con los señalados por la certificación que el Registrador Subalterno del Distrito Bermúdez del Estado Sucre —folio 55— hace sobre el mismo inmueble y que afirma como propiedad del ciudadano Zoilo J. Marcano Yáñez. Al no haber comprobado el Concejo Municipal del Distrito Andrés Mata por ningún modo la veracidad de la afirmación del Decreto impugnado, en lo relativo a la propiedad que señaló, no puede

esta Corte apreciar como cierta la afirmación expuesta respecto de tal situación, por el contrario, la estima desvirtuada por el recurrente. No implica ello se declare la propiedad de dicho terreno a favor del recurrente, sólo significa que el supuesto sobre el cual basa el Concejo Municipal querellado su acto administrativo fue desvirtuado y a la vez no comprobado por la Municipalidad, es decir, no constituida la certitud de su afirmación como propietario.

De este modo, estima esta Alzada al Decreto N° 6 del Consejo Municipal del Distrito Andrés Mata del Estado Sucre, viciado por falso supuesto, lo cual violenta la exigencia que contienen los artículos 9 y 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

CSJ-SPA (104)

30-6-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: A. C. Lomas de Baruta vs. República (Ministerio de Justicia).

Tiene establecido esta Sala que el recurso contemplado en el artículo 11-D de la Ley de Registro Público es un recurso contencioso-administrativo de anulación de un acto administrativo de efectos particulares, bien por razones de inconstitucionalidad o bien por razones de ilegalidad y, como tal, debe ser considerado, tramitado y decidido. Por consiguiente, la labor de este Alto Tribunal se circunscribe en estos casos a examinar y decidir si existen en el acto administrativo contra el cual se dirige la acción, los vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad que en el caso concreto señale expresamente el recurrente en su demanda.

CPCA

12-6-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Saulo Sánchez P. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En el procedimiento contencioso-administrativo cuando se impugna un acto confirmatorio, es necesario que el impugnante ataque el acto originario o bien presente nuevos elementos de juicio contra el segundo no contenidos en aquél.

Al respecto se observa que es menester partir de la consideración de que la decisión impugnada es un acto confirmatorio de una decisión anterior, en razón de lo cual y en virtud de tal carácter, la misma recoge la fundamentación del acto totalmente ratificado. Por lo expuesto estima esta Corte necesario determinar cuál fue la fundamentación de la decisión de la primera instancia mediante la cual se llegó a la conclusión de que el solicitante de la calificación era un representante del patrono. Al efecto se observa que el primer elemento de juicio que apreció la Comisión Tripartita fue la prueba contenida en el folio 19 (marcada "D") constituida por la comunicación que Saulo Sánchez Paz, en representación de Alimentos Carora, S.A., remite al señor Rodrigo Angulo, la cual es del tenor siguiente:

“Señor Rodrigo Angulo, Ciudad. De nuestra consideración: En atención a su correspondencia de fecha 8 del presente mes y año me permito contestarle que usted, por realizar actividad netamente mercantil para ésta y otras varias empresas, no es beneficiario de la Ley del Trabajo, es decir no es trabajador de nuestra empresa, por lo que los conceptos señalados por usted, en cuanto a antigüedad, cesantía, vacaciones y bonificación, no son procedentes. De Ud. atentamente (Fdo.) Alimentos Carora, S. A., El Vigía, Estado Mérida, Saulo Sánchez Paz”.

Señaló al efecto la decisión que tal comunicación no fue impugnada por el reclamante por lo cual surtía todos sus efectos legales. Tal criterio es ratificado expresamente por la decisión confirmatoria, que los reproduce y los hace suyos.

Se observa al efecto que todo acto confirmatorio implícitamente contiene la motivación del acto confirmado, a menos que se trate de una confirmación parcial y que expresamente el órgano de alzada haga la salvedad sobre algún punto o disienta del inferior, lo cual hace que cambie la naturaleza del acto en cuestión, que se transforma así en un acto modificatorio. De allí que, cuando se impugna un acto confirmatorio, como fuera el caso presente, es menester que el impugnante ataque el acto originario, o bien, presente nuevos elementos de juicio contra el segundo no contenidos en éste.

En el caso presente la impugnación se limita a indicar la ausencia de fundamentación en el juicio emitido en el acto confirmado, sin aportar elemento alguno que desvirtúe la base de tal declaración, en razón de lo cual se considera improcedente la impugnación, y así se declara.

B. *Motivos: vicios de inconstitucionalidad*

CSJ-CPA (96)

5-6-86

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: CAVENPI vs. República (RECADI).

Establecido que el acto no fue emitido por el Ministro, se tiene que, en apoyo de la nulidad se alegan, fundamental y principalmente, razones de ilegalidad, y siendo de efectos particulares su conocimiento, no compete a esta Sala.

De otra parte, aun cuando se invoca el artículo 68 de la Constitución, realmente no se trata de un recurso que pueda calificarse de fundado en razones de inconstitucionalidad; en efecto, el artículo 68 consagra el derecho de defensa, pero no puede ser invocado directamente sino en cuanto se vulnere alguna norma legal consagrada del derecho mismo que habría sido desconocido en el caso; esto es, la posible infracción del artículo 68 siempre es indirecta, y en esas condiciones el recurso —no apoyado en otros preceptos constitucionales— no es de índole constitucional, sino que simplemente se subsume dentro de la ilegalidad...

C. Procedimiento

a. Emplazamiento: consignación del cartel

CSJ-SPA (104)

30-6-86

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: CAMRADIO vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

Si la publicación del cartel de emplazamiento se ha hecho oportunamente (dentro de los 15 días siguientes a su expedición) comenzando a transcurrir, por lo tanto, el lapso de emplazamiento, nada impide que el cartel sea consignado aun vencido el lapso de 15 días siguientes a su emisión, siempre que no hubiera vencido el lapso de comparecencia.

La Corte, para decidir, observa:

En primer lugar está sometido a su consideración resolver si luego de publicado el cartel de emplazamiento dentro del lapso de quince días contados a partir de su emisión, puede un "tercero interesado", consignar válidamente la publicación dentro del lapso de comparecencia —10 audiencias contadas a partir de la publicación del cartel—, aun cuando éste exceda al de quince días acordado al impugnante para la consignación de la publicación a que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así subsanarse la omisión del recurrente. Y, en segundo lugar, debe la Sala examinar si quien invoca "su interés" reúne, al consignar el cartel, los requisitos que a tal efecto la ley exige. Cuanto a la primera de las cuestiones planteadas, el recurrente, efectivamente, recibió el cartel, lo hizo publicar dentro del lapso respectivo y un "tercero" consignó en autos la publicación dentro del lapso de comparecencia, pero ya vencido el de quince días acordados al recurrente para su consignación.

En apoyo de su escrito, el recurrente cita y consigna sentencia de esta Corte de fecha 13-8-85, en la cual, aunque se declara desistido el recurso de anulación, materia del juicio, con fundamento en la no comprobación del interés del tercero presentante del cartel, admite, en cuanto al tiempo, la posibilidad de consignarlo, aun vencido el término de quince días señalado al recurrente para hacerlo, siempre que dentro de ese mismo lapso se haya hecho su publicación y que en el momento de consignarlo el tercero, no haya vencido aún el término de diez audiencias fijado en dicho cartel para el emplazamiento de terceros interesados.

Aun cuando la Sala, en un caso anterior al de la cita, en el cual la publicación fue manifiestamente extemporánea, extremó el alcance de la norma hasta someter —identificándolos— tanto al recurrente como al tercero interesado a la obligación de consignar en el Tribunal el periódico donde aparece publicado el cartel dentro de los quince días siguientes a su emisión, ha juzgado mejor ajustado a la recta finalidad de la norma entender, y así lo ha declarado y aquí confirma, que si la publicación se ha hecho oportunamente (dentro de los quince días que siguen a su expedición) y por lo mismo desde ese momento comenzó a transcurrir el lapso de emplazamiento, nada impide que el cartel sea consignado aun vencido el lapso de quince días siguientes a su emisión, siempre que no hubiera vencido el de comparecencia, paliando de este modo el rigor de la norma.

Vale observar que en los casos a que se hizo referencia en la citada jurisprudencia de la Sala, no sólo se incumplió la obligación de *publicar* y *consignar* el cartel den-

tro de los lapsos legalmente establecidos, sino que también transcurrió el plazo fijado a los terceros emplazados para comparecer a juicio, evidenciándose así excesiva y flagrante extemporaneidad, imposible de ser subsanada.

Por lo expuesto, emitido como fue el cartel el 26 de septiembre de 1985 (folio 68), publicado el 3 de octubre de 1985 (folio 71) y consignado por el tercero el 15 de octubre del mismo año, está demostrado que se consignó el cartel dentro del lapso de comparecencia y que el mismo había sido publicado dentro del término de 15 días a que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, todo lo cual subsanaría la omisión del impugnante en caso de reunir, quien consignó la publicación del cartel, los requisitos que para ello exige la Ley.

b. *Las intervenciones en el procedimiento: notificación al Procurador General de la República*

CPCA

29-5-86

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Cerro del Gallo, C.A. vs. República (Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada).

En cuanto a la notificación del Procurador General de la República en los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, priva el dispositivo del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia frente al contenido del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Esta Corte observa:

El artículo que basa la pretensión de reposición por parte del representante de la República, establece:

“Artículo 38. Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obra contra los intereses patrimoniales de la República. Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. El Procurador General de la República deberá contestarlas en un término de noventa (90) días, vencido el cual se tendrá por notificado.

En los juicios en que la República sea parte, los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Procurador General de la República de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En estos casos, las notificaciones podrán efectuarse en una cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el referido asunto. Vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por notificada la República. En las notificaciones a que se refiere el primer aparte de este artículo, para los asuntos que cursen ante la Corte Suprema de Justicia se aplicarán preferentemente las normas que establezca la Ley respectiva.

La falta de notificación será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República”.

La disposición establece una obligación para los jueces y una serie de prerrogativas procesales a favor de la República, de esta manera:

1. Por una parte *la obligación a cargo de los funcionarios judiciales* de notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República. La norma señala que la notificación se hará por oficio y deberá acompañarse de copia certificada de todo lo conducente para formar criterio acerca del asunto. El Procurador General de la República deberá contestarlas en un término de noventa (90) días, vencido el cual se tendrá por notificado.

La falta de notificación en estos supuestos es causal de reposición a solicitud del Procurador General de la República.

La obligación así establecida, tiene como contrapartida el reconocimiento al Procurador General de la República de la prerrogativa procesal de intervenir en los mencionados procesos, en los cuales, *sin que sea parte la República*, se considere que cualquier demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza, puede obrar directa o indirectamente, contra los intereses de la República.

2. En segundo término, el dispositivo contenido en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece la obligación para los funcionarios judiciales, esta vez, en los juicios en que la República *sea parte*, como demandante o demandada, o como tercero con carácter de parte, de notificar al Procurador General de la República de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. La notificación puede efectuarse en una cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República y vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por notificada la República.

La falta de notificación será también causal de reposición a instancia del Procurador General de la República.

De lo anterior se concluye que la intervención del alto funcionario en juicios en los que una actuación o providencia procesal concreta obre en contra de los intereses de la República, *cuando ésta no sea parte en el proceso, es una prerrogativa procesal, de carácter excepcional, que debe interpretarse restringidamente*, tal y como ha establecido la propia Procuraduría General de la República en dictamen de la Dirección de Asesoría del Estado, de fecha 18 de marzo de 1970, al considerar:

"La primera parte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República consagra una institución de naturaleza *excepcional*, consistente en la obligación que tienen los jueces de notificar al Procurador de toda actuación que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República, y en la consiguiente posibilidad de que ésta intervenga en los procesos correspondientes. *No significa esa intervención que la República se haga parte en tales juicios, sino que la Ley le confiere la facultad —excepcional— de actuar en los mismos, sin perder por ello su condición procesal de tercero*, para que así pueda velar mejor por sus intereses, que podrían verse indirectamente afectados por el resultado de los litigios. Cuando la República, en ejercicio de esa facultad extraordinaria que la Ley le otorga, interviene en el juicio respectivo, *no se coloca en el lugar de ninguna de las partes, no entra en la relación procesal como demandante ni como demandado ni asume la posición o la defensa de alguno de los dos, sino una tercera posición sui generis que le permite actuar en defensa de sus propios y superiores intereses. Si no fuera así, al intervenir la República entraría a formar parte de una litis-consorcio* (que si fuera pasivo produciría automáticamente el traslado de la competencia a la Corte Suprema de Justicia) y la sentencia que se pronunciara *tendría efectos contra ella, nada de lo cual ocurre en verdad, ni puede sostenerse que deba ocurrir*".

“La Ley Procesal exige que las partes ostenten ambas características: *no se puede ser parte si no se tiene, al mismo tiempo, cualidad para actuar en el juicio e interés en el resultado del mismo*. El artículo 38 de la Ley de la Procuraduría respeta esa regla general, pues no permite que la República *se constituye en parte de relaciones procesales respecto de las cuales carece de cualidad, sino que autoriza su intervención —no como parte—*, repetimos, *sino en una posición atípica*, aun a falta de cualidad, con tal que tenga interés. La actuación de la República puede ser asimilada, por consiguiente, a lo que la doctrina italiana denomina intervención adhesiva, figura acerca de la cual dice Chiovenda: «El interviniente adhesivo interviene en un pleito para ayuda de una parte...; pero no es representante de la parte, precisamente porque ésta ya es parte en el pleito... La Ley no pone otra condición a esa intervención que el interés en el pleito; y la jurisprudencia estima que éste puede ser también un interés de mero hecho... Al interviniente adhesivo se le admite en el pleito en el estado en que éste se encuentre. Por este solo hecho (*causae adesse*) *no deviene parte en el pleito...*». (*Principios de Derecho Procesal Civil*, Instituto Editorial Reus, S.A., Madrid, t. II, p. 33). Dictamen publicado con el Nº 738 en la obra *20 años de doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1962-1981, Caracas 1984, tomo IV, Vol. II, pp. 122 a 124”.

Esta prerrogativa procesal que consagra el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en los juicios en que la República no sea parte, origina para los jueces la obligación de notificar al Procurador General de la República acerca de las providencias o actuaciones que menciona el dispositivo. Ahora bien, esta obligación de notificar sólo surge para el juez una vez que éste en ejercicio de *su libre poder de apreciación* concluye en que, en efecto, tales actuaciones, providencias o medidas obran, de modo directo o indirecto, contra los intereses patrimoniales de la República, poder de apreciación que tendrá también para decidir la solicitud de reposición que le formule el representante de la República, por considerar que en determinado proceso debió notificársele conforme al artículo 38 y no se hizo. *Será siempre el juez, quien decidirá* que las mencionadas actuaciones o providencias obran o no contra los intereses de la República, de allí que de apreciar que no es así *podrá* decidir negativamente la solicitud de reposición que éste le formule, cuando no se le hubiere notificado. No puede admitirse que la apreciación acerca de si la actuación obra o no contra los intereses patrimoniales de la República, corresponda al Procurador General de la República en reemplazo del juez, pues es a éste a quien toca resolver, en último término, conforme a las reglas del Código de Procedimiento Civil (artículo 229) si procede o no la reposición. En efecto, aun cuando existen casos claros en que la Ley misma determina la procedencia de la nulidad de una actuación judicial, resulta imposible que el legislador prevea todos y cada uno de los casos en que los defectos de forma vician los actos de procedimiento, dada su variedad y complejidad; de allí que sea inevitable confiar a la discrecional apreciación de los jueces la determinación de semejante nulidad en cada caso sometido a su estudio y decisión.

Estas facultades del juez se afianzan en el proceso contencioso-administrativo, en el cual el juez asume el control del proceso porque lo que está en juego en relación a la validez de un acto administrativo no es un interés particular sino el interés colectivo de la sociedad, para determinar si la legalidad ha sido respetada o no por la autoridad administrativa que dictó el acto discutido.

El juez interviene directamente en el procedimiento para equilibrar la debilidad del particular frente a los poderes y prerrogativas de la Administración y armonizar, en definitiva, el interés general con el interés particular.

La solicitud de reposición que haga el Procurador General de la República debe estar suficientemente motivada para permitir al juez evaluar y apreciar sus alegatos y decidir, en último término, si procede o no la reposición, en resguardo, además, del

principio de igualdad procesal que consagra el artículo 21 del Código de Procedimiento Civil. *Es, en definitiva, el juez quien decide si determinada actuación procesal obra contra los intereses patrimoniales de la República, sea que así se alegue en el juicio, sea que el Procurador General de la República formule su solicitud de reposición, según lo previsto por el artículo 38. En apoyo de este criterio, citamos sentencia del Supremo Tribunal de fecha 10 de agosto de 1977, en la cual estableció:*

*"...cuando la República es la demandante, es aplicable la segunda de dichas disposiciones, mientras que cuando la expropiación es solicitada por un Instituto Autónomo, como sería el caso de autos, la aplicable sería la primera disposición transcrita, siempre y cuando fuere procedente, siendo necesario examinar previamente, en qué medida puede obrar contra los intereses patrimoniales de la República la sentencia o decisión que determina el monto de la indemnización derivada de la expropiación". (Véase en *Jurisprudencia Venezolana*, Ramírez y Garay, tomo LVII, 1977, tercer trimestre, p. 591).*

De lo antedicho puede concluirse que la norma (artículo 38) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *lejos de contrariar la especial disposición* que contiene el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (de aplicación preferente conforme lo señala el último aparte del dispositivo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y también el artículo 81 de la Ley del Supremo Tribunal), en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, *guarda perfecta consonancia con dicho artículo 125*, pues éste, en un mismo orden de ideas, reconoce al juez contencioso-administrativo la facultad discrecional para decidir si notifica al Procurador General de la República, en caso de considerar que la intervención de éste en el procedimiento fuere requerida, teniendo en cuenta la naturaleza del acto cuya nulidad se ha solicitado.

La interpretación armónica de ambas disposiciones y la fórmula redaccional que utilizó el legislador en la segunda de las leyes (la del Supremo Tribunal), no deja lugar a dudas del poder discrecional de apreciación que en estos especiales juicios toca al juez contencioso-administrativo para decidir si notifica o no al Procurador General de la República de su instauración, y desde luego, para rechazar la solicitud de reposición que formule el representante de la República cuando en su opinión debió notificársele del inicio del juicio de la providencia, actuación, excepción, etc., conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica que rige a la Procuraduría, *porque tal apreciación y subsecuente decisión no es de su competencia sino de la del Tribunal.*

En el caso de autos, el Procurador General de la República ha solicitado la reposición, señalando genéricamente que el Procurador debe estar notificado de todas las actuaciones judiciales que de algún modo, puedan lesionar los intereses patrimoniales de la República, sin precisar ni fundamentar suficientemente tal alegato ni el porqué de su procedencia en el presente juicio, concluyendo en que se ha violado el derecho de defensa de su representada.

Establecimos con antelación los amplios poderes de control sobre el proceso del juez contencioso-administrativo y la finalidad que éste persigue de garantizar los derechos del particular y armonizar, en último término, el interés individual con el interés colectivo. En función de estos objetivos, el legislador en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares si bien ha establecido la obligación para el juez de notificar al Fiscal General de la República, como vigilante del cumplimiento de las leyes, obligación que no ha sancionado, le ha otorgado *la potestad de decidir a su discreción*, si notifica al Procurador General de la República y si emplaza a los interesados mediante cartel para que comparezcan a defender o a atacar el acto cuya validez se discute...

... El juez contencioso-administrativo destinatario de la disposición contenida en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y también de la del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *es el único llamado a apreciar si las actuaciones a cumplirse en el proceso contencioso-administrativo de anulación requieren o no de la notificación del Procurador General de la República*, de manera que no juzgarlo procedente y serle solicitada por el alto funcionario la reposición del proceso a tales efectos, *puede declarar sin lugar tal solicitud en ejercicio de las facultades que le otorga la Ley*. La no notificación por el juez al Procurador General de la República del juicio que se instaura o la negativa de la solicitud de reposición, no configuran como lo señala el representante de la República una lesión al derecho de defensa de ésta, porque siendo la jurisdicción contencioso-administrativa una jurisdicción revisora de la legalidad de un acto, la defensa de éste, se encontrará incuestionablemente en las actas que constituyen el expediente administrativo, demostrativas de la adecuación de la actuación administrativa a los parámetros legales que la rigen, sin que sea necesario innovar los fundamentos tácticos y jurídicos que dieron lugar a la emanación del acto. Por otra parte, el representante de la República podrá intervenir voluntariamente en un proceso de tal naturaleza, a través de los medios procesales que el ordenamiento en vigencia consagra para la intervención de los terceros en juicio (Código de Procedimiento Civil y Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), *siempre y cuando el juez lo admita* porque aprecie que la actuación o providencia *obra* contra los intereses patrimoniales de la República, bien directa, bien indirectamente.

A mayor abundamiento puede señalarse que también en materia de los privilegios procesales que disfruta la República, tiene aplicación el principio de la especialidad y, en ese sentido, se observa que la notificación obligatoria prevista en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República está referida a las demandas ordinarias en las cuales puede estar afectado el interés patrimonial de aquélla, de manera directa o indirecta, pero que en materia de acciones de nulidad, por el contrario, rigen otras normas especiales en cuanto la notificación del Procurador General de la República se refiere. En efecto, estas acciones o recursos de anulación se rigen por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y no por las de otras leyes, entre ellas, la de la Procuraduría General de la República, hasta el punto que el mismo artículo 38 de esta última Ley, determina que: "En las notificaciones a que se refiere el primer aparte de este artículo para los asuntos que cursen ante la Corte Suprema de Justicia se aplicarán preferentemente las normas que establezca la Ley respectiva". Por otra parte, según lo determina el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en lo atinente a las acciones o recursos de que conozca la Corte, privan las disposiciones especiales contenidas en la Ley citada frente a las de cualquiera otro Código o Ley Nacional. lo cual ratifica el criterio de la especialidad anteriormente citado.

En consecuencia, estima la Corte en cuanto a la notificación del Procurador General de la República, en los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, en todo caso, priva el dispositivo del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia frente al contenido en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y así se declara.

Este artículo, a diferencia del artículo 38 referido, no contempla la sanción de la reposición para la no notificación del Procurador General de la República en los juicios antes referidos, por lo que de acuerdo a la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil, en atención a la remisión que se contiene en el artículo 88 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, habría que atenerse a las reglas que en materia de nulidades procesales se encuentran en el artículo 229 *ejusdem* que determina que la nulidad procesal requiere texto expreso o que se haya omitido una for-

malidad sustancial del procedimiento que, como se expresó anteriormente, no se dan en el presente caso.

Voto salvado de los Magistrados Pedro Miguel Reyes S. y Alfredo Ducharne Alonzo

El fallo anterior resuelve la petición de reposición formulada por el Procurador General de la República, quien solicita que esta Corte reponga el presente juicio al estado en que sea notificado al Procurador General de la República de la admisión e inicio de la causa; y se fundamenta el representante de la República para hacer tal requerimiento, al afirmar que se ha violado por esta Corte la normativa referente a dicho requisito procesal, lo que se traduce en un menoscabo del legítimo derecho a la defensa de la República y, en consecuencia, se vician de nulidad todos los actos procedimentales cumplidos posteriormente por cuanto se han infringido normas de orden público.

Ahora bien, en el fallo del cual disintimos, se hacen diversas consideraciones en torno a las normas procesales que rigen la actuación del Procurador General de la República en los juicios de nulidad contra los actos administrativos, así como en las demandas que se interpongan contra de la República; y concluyen en su examen la mayoría de los Magistrados que integran esta Corte afirmando que los juicios de nulidad contra los actos de efectos particulares *en todo caso priva el dispositivo del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia frente al contenido, específico del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, asentando, además, como premisa definitiva: *que la falta de notificación al Procurador General de la República por el juez del juicio que se instaura o la negativa de la solicitud de reposición, no configuran una lesión al derecho de defensa de la República, porque siendo la jurisdicción contenciosa administrativa una jurisdicción revisora de la legalidad del acto, la defensa de éste, se encuentra incuestionablemente en las actas que constituye el expediente administrativo, medio demostrativo de la adecuación de la actuación administrativa a los parámetros legales que la rigen, sin que sea necesario invocar los fundamentos fácticos y jurídicos que dieron lugar a la emanación del acto.*

Igualmente expresa la sentencia en comentario:

“Por otra parte, el representante de la República podrá intervenir voluntariamente en un proceso de tal naturaleza, a través de los medios procesales que el ordenamiento en vigencia consagra para la intervención de los terceros en juicio (Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), siempre y cuando el juez lo admite porque aprecie que la actuación o providencia obra contra los intereses patrimoniales de la República bien directa, bien indirectamente”.

Tanto de los textos citados como transcritos, así como de otros pronunciamientos contenidos en el fallo, pueden estos Magistrados disidentes, a su vez, hacer algunas precisiones y consideraciones en referencia a la decisión anterior que, sin lugar a dudas, tiene una importancia ciertamente trascendente en la interpretación y aplicación de las normas que regulan la actuación del Procurador General de la República en los juicios de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares; en efecto, allí se afirma:

Primero: Que el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia priva en este procedimiento de forma total sobre el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, norma que por vía de consecuencia quedó derogada en los juicios de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares.

Segundo: Que interpretando exclusiva y literalmente el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la notificación del Procurador General de la República en el sentido de efectuarse o no, constituye una actividad procesal de la consideración discrecional del juez contencioso-administrativo.

Tercero: Que la decisión del juez de no notificar al Procurador General de la República, es una decisión irrevisable, como es irrevisable también la petición del Procurador General de la República hecha al juez para que éste modifique dicha apreciación.

Cuarto: Que la participación del Procurador General de la República en los procedimientos contencioso-administrativos de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares, resulta innecesaria puesto que basta con la prueba documental existente en los autos para establecer o no la legalidad de la providencia impugnada; en consecuencia, la actuación del representante de la República es inútil.

Quinto: Que si el Procurador General de la República considera que, a pesar de no haber sido notificado en el juicio, están comprometidos intereses patrimoniales de la República, deberá participar en el proceso como un interesado más de conformidad con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o por los medios consagrados en el Código de Procedimiento Civil que, a criterio de estos Magistrados disidentes, no deben ser otros que la tercería, la oposición al embargo o la apelación de terceros.

Ante las precisiones anteriores, y a su evidente trascendencia, los Magistrados disidentes, con todo respeto, se ven obligado a fundamentar el presente voto salvado en las siguientes consideraciones:

Normas que regulan a la jurisdicción contencioso-administrativa

Una de las características básicas que determinan la existencia de una jurisdicción especial es que esté dotada de normas procesales que le sean propias y específicas. Ciertamente, la jurisdicción contencioso-administrativa reúne tal exigencia, su procedimiento cuenta con un régimen que le es particular que tiene su fundamento normativo en el propio texto constitucional, donde de una forma directa en el artículo 206 se definen genéricamente los recursos contencioso-administrativos, los motivos de impugnación y los poderes del juez; pero no es menos cierto que existen otras normas en la Constitución que determinan el régimen de dicha jurisdicción, como es, por ejemplo, el artículo 215 que establece las competencias a la Corte Suprema de Justicia, o el artículo 46 que enuncia y establece la responsabilidad de los funcionarios. Igualmente encontramos otras disposiciones constitucionales que, por vía indirecta, condicionan el procedimiento contencioso-administrativo, como son las normas que regulan las competencias del Procurador General de la República, que están contenidas en el artículo 202, donde en su ordinal 1º, se le establece como función de la Procuraduría General de la República representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República. Además, la jurisdicción contencioso-administrativa tiene su desarrollo legislativo, con vocación transitoria, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, donde se instauran los procedimientos que la rigen, se perfeccionan los recursos y se determina la distribución de competencia entre los distintos organismos judiciales que integran la jurisdicción. Es también evidente que, además, existen otros cuerpos normativos de rango legal que van a completar el régimen procesal contencioso-administrativo, contenido en la Ley de nuestro Máximo Tribunal, como son: el Código de Procedimiento Civil que, de manera supletoria, con-

forma el marco adjetivo, junto con leyes de la categoría de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que definen el régimen procesal en los aspectos que le son propios a dicha Ley.

En efecto, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su ámbito específico regula la actuación del Procurador General de la República en todas las situaciones, que leyes especiales no lo hagan de forma expresa; así, de esta manera, se logra una integración armónica de distintas normas jurídicas para la efectiva regulación del procedimiento contencioso-administrativo y, además, así se garantiza que esta jurisdicción cumplirá satisfactoriamente la función de control sobre las actividades de la Administración y la función de justicia, dándole a cada quien lo que le corresponde; pero, al mismo tiempo, como presupuesto básico, se garantizará a plenitud el derecho a la defensa, tanto del administrado como de la propia Administración.

La notificación del Procurador General de la República en los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares

Para garantizar el derecho a la defensa de la República, el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le establece al Tribunal que admite un recurso de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares, deberes y posibilidades procesales, y éstos son, a saber: le impone la obligación ineludible de notificar al Fiscal General de la República, y seguidamente la norma en comento señala "y también al Procurador General de la República, caso de que la intervención de éste en el procedimiento fuera requerida teniendo en cuenta la naturaleza del acto". De estas dos actividades, la primera de ellas, es en todo caso obligatoria (notificar al Fiscal General de la República); la segunda, "también" es obligatoria si se da la condición: "si la intervención de este funcionario fuere requerida, teniendo en cuenta la naturaleza del caso". Ahora bien, cabe preguntarnos, ¿cómo se determina o cómo se establece la diferencia entre un caso donde hay la obligación de notificar al Procurador y aquella que se puede obviar? La diferencia necesariamente está indicada en el texto del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al señalar "teniendo en cuenta la naturaleza del acto"; entonces: ¿cuál es el tipo de acto que genera la obligatoria notificación del Procurador General de la República? La contestación la obtendremos necesariamente en el cuerpo normativo que de forma directa regula las competencias y funciones del Procurador General de la República y ésta no es otra que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, donde en su artículo 38 señala que existe la obligación de notificar al Procurador General de la República, *siempre que el proceso obre contra los intereses patrimoniales de la República*. Afirmación que se ratifica al hacer una interpretación lógica y armónica entre el dispositivo del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *En conclusión, existe la obligación de notificar al Procurador General de la República, siempre y cuando estén afectados intereses patrimoniales de la República.*

Cabe determinar a continuación: ¿a quién le corresponde hacer dicha distinción, o sea, quién determinará en el juicio de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares, si se requiere o no la notificación del Procurador General de la República? Sin lugar a dudas, que tal potestad le corresponde al juez contencioso-administrativo que conoce del caso. Ahora bien, tomemos en consideración un supuesto donde efectivamente estén comprometidos intereses patrimoniales de la República en un procedimiento de nulidad, pero es el caso que el juez no aprecia tal circunstancia por una ligereza en su examen; en tal caso, incurre en una falta procesal grave que ciertamente afecta el derecho a la defensa que detenta la República. Al juez, si bien le corresponde apreciar correctamente la naturaleza y calidad de los intereses

sometidos al debate judicial de nulidad, tiene, además, la obligación procesal de subsanar tan calificada y grave omisión y consecencialmente reponer el procedimiento en cuestión aplicando el tantas veces citado artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, en su parte *in fine*, dispone: "La falta de notificación será causal de reposición a instancias del Procurador General de la República" al estado de notificar debidamente al propio Procurador General de la República. Es criterio de los Magistrados disidentes, que no sólo es un deber procesal del juez notificar al Procurador General de la República cuando se afecten intereses patrimoniales de la Nación, sino que al inobservar tal exigencia procesal tendrá el ineludible deber de corregir su errada apreciación utilizando los medios que a tal fin le establece el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

¿Cómo se debe hacer la notificación del Procurador General de la República en los juicios de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares?

La notificación del Procurador General de la República en los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, como ya señalamos anteriormente, se encuentra establecida en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pero dicha norma no nos señala la forma cómo efectuar dicha notificación; en consecuencia, cabe preguntarnos: ¿qué extremos debemos cumplir para ejecutar satisfactoriamente tal menester? La respuesta la obtendremos igualmente en el marco del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que nos señala que la misma se hará por medio de un oficio que deberá estar acompañado de copias certificadas de todo lo que sea conducente para formar criterio sobre el asunto. Aquí podemos observar, una vez más, la ratificación de la vigencia del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en los procedimientos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares que, en una interpretación armónica con la disposición antes citada, el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha sido el medio usualmente utilizado en los tribunales contencioso-administrativos a tal fin. Por otra parte, en el procedimiento de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, ciertamente, no se aplica el término de 90 días indicado en el encabezamiento de la norma en comento, ni tampoco al establecido en el primer aparte de dicha disposición, por no corresponderse los mismos con la naturaleza especializada de este procedimiento contencioso-administrativo, sino que, para satisfacer la exigencia legal, bastará con la recepción de la notificación por el Procurador General de la República en la forma antes descrita.

La naturaleza del acto por el cual se niega el registro de la deuda externa privada

En el caso bajo estudio, la recurrente pretende la nulidad de la Resolución Nº 1079 de fecha 8 de marzo de 1985, dictada por la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada, mediante la cual se negó el registro de la deuda privada de la empresa "Cerro del Gallo, C.A.", por un monto de cuarenta y seis millones ciento setenta y cinco mil cuatrocientos veinte y cinco dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta y cinco centavos (US\$ 46.175.425,55). Acto administrativo que tiene como fundamento legal las medidas económicas que dictó el Ejecutivo Nacional en materia de control de divisas, por las cuales se permite el reconocimiento de las deudas externas privadas para establecerle a los deudores la posibilidad de obtener divisas con valores pretéritos y ciertamente preferenciales a los precios que tienen en el mercado libre monetario. Divisas que en todo caso se entregaron con base en las

reservas que en moneda extranjera tiene la República y que obviamente son determinantes para la estabilidad y el desarrollo económico de la Nación, por lo cual es notorio, evidente y manifiesto que en el presente caso están directamente afectados los intereses patrimoniales de la República, situación que se hace visible con la más ligera reflexión, lo que inexplicablemente eludió hacer el fallo anterior, al considerar la solicitud de reposición formulada por el Procurador General de la República. Análisis que a todas luces resultaba determinante para establecer criterios generales sobre la procedencia o no de la notificación exigida.

Como conclusión del anterior análisis, los Magistrados disidentes quieren precisar las reglas procesales que, en su criterio, rigen las notificaciones del Procurador General de la República en los procedimientos que tienen por objeto lograr la nulidad de providencias administrativas de efectos particulares, y éstas son:

Primera. El artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no deroga totalmente el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, sino que ambas normas se armonizan al complementar el citado artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en lo que sea aplicable, el régimen especial contenido en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Segunda. La notificación del Procurador General de la República resulta obligatoria si la naturaleza del caso así lo reclama. Naturaleza que está presente cuando en el recurso de nulidad se afectan intereses patrimoniales de la República.

Tercera. La apreciación del juez de no notificar al Procurador General de la República es una decisión revisable por el propio juez que la adoptó, por cuanto el hecho que determina la obligatoriedad de la notificación del Procurador General de la República es un supuesto de evidente naturaleza objetiva. De constatar el juez que erró en su apreciación, debe necesariamente reponer la causa al estado de realizar la obligatoria notificación.

Cuarta. La participación del Procurador General de la República como representante judicial de los intereses patrimoniales de la República, es el medio que garantiza el derecho a la defensa de la República.

En consecuencia, manifestar, como lo hace la mayoría que en los recursos de nulidad contra los actos de efectos particulares para su resolución basta la prueba documental existente en los autos, constituye una afirmación que se corresponde a una concepción arcaica, tanto sobre los motivos de impugnación de los actos administrativos como sobre la actividad probatoria a cumplirse en el procedimiento contencioso-administrativo que, en sus inicios, sí estaba limitada exclusivamente a la prueba instrumental.

Quinta. Al estar comprometidos intereses patrimoniales de la República, la vía cierta y efectiva de actuación del juez para garantizar el derecho a la defensa de la República, es hacer la notificación del Procurador General de la República que establece el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Además, la República, en el procedimiento de anulación, no es un interesado más, y menos aún es admisible sostener que la vía para resguardar sus derechos sea mediante la actuación atendiendo el llamado genérico a los interesados que puede hacer o no el juez, ni mediante la vía de la tercería o la oposición al embargo, como lo asienta el fallo en comento. La República detenta como generador del acto impugnado y como destinataria de posibles consecuencias dañosas al establecerse la nulidad de la providencia impugnada, una especial condición procesal que necesariamente el juez debe preservar y garantizar cumpliendo a cabalidad los actos procesales establecidos.

c. *Suspensión de efectos del acto recurrido*

CPCA

15-7-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Valmore Quintero B. vs. Federación Médica Venezolana.

La solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo no puede fundamentarse en el simple temor de que una decisión produzca los efectos normales que de la misma derivan.

El solicitante de la suspensión fundamenta su pretensión en la circunstancia de que, de resultar nula la incorporación del Dr. Lisandro Latuff a la Comisión Electoral Nacional de la Federación Médica Venezolana, serían nulas igualmente todas las actuaciones por él realizadas, lo cual produciría un gravamen irreparable al gremio médico, en vista de que las decisiones que dicta dicho organismo son inapelables.

Al respecto observa esta Corte que la suspensión de los efectos, medida extraordinaria que limita la ejecutividad de los actos administrativos, es posible, bien cuando exista una expresa previsión legal, o bien cuando se den los supuestos contemplados en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los cuales están constituidos por la apreciación por parte del juez, según las circunstancias del caso, de que la permanencia de los efectos del acto podría crear gravámenes irreparables o de difícil reparación en la definitiva. Esta segunda situación, como ha sido establecido por la jurisprudencia, se configura sólo cuando están presentes las circunstancias extraordinarias que afecten gravemente las naturales consecuencias propias del tipo específico de acto impugnado, por lo cual la solicitud de suspensión no puede fundamentarse en el simple temor de que una decisión produzca los efectos normales que de la misma derivan. En el caso presente, el fundamento alegado por el recurrente radica en la constatación de que de ser anulado el acto impugnado, quedarían igualmente afectadas las "decisiones que dicta la Comisión Electoral", por cuanto éstas son inapelables. Tal argumentación, por una parte alude sólo a la natural consecuencia que tiende a producir cualquier declaratoria de nulidad de un acto, en razón de lo cual no es demostrativa en forma alguna del supuesto normativo al cual se aludiera y, por otra parte, las consecuencias que menciona pueden, de conformidad con el artículo 131 *ejusdem*, ser modificadas por la sentencia definitiva con base en el poder del juez contencioso-administrativo de pronunciarse sobre el alcance de los efectos que la misma habrá de producir.

Por lo que atañe al alegato del solicitante respecto al carácter inapelable de las decisiones de la Comisión Electoral, se observa que tal circunstancia en forma alguna se demuestra como constitutiva o demostrativa del supuesto previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, careciendo, en consecuencia, el mismo de todo fundamento.

d. *Vicios en el procedimiento*

CPCA

19-6-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: William J. Camacaro vs. INAVI.

La nulidad de los actos procedimentales sólo se justifica cuando la Ley establece como sanción al vicio de forma la nulidad,

o cuando se hubieren quebrantado formalidades sustanciales del procedimiento.

Para resolver la Corte observa:

De los folios 165 a 166 del expediente aparecen todas las actuaciones cumplidas en esta Corte, tanto por su Presidencia como por su Secretaría, tales como la nota de recepción del mismo expediente enviado por el Tribunal *a quo* (folio 164); el auto de cuenta en la Corte (folio 165); el auto de designación del ponente y de fijación de la décima audiencia para el comienzo de la relación (folio 165); y la Nota de Secretaría dejando constancia del comienzo de la relación (folio 166). Al folio 167 aparece un auto señalando que por cuanto transcurrió el lapso de diez audiencias sin que el apelante hubiera presentado el escrito de fundamentación de la apelación, se acordó pasar el expediente al ponente para que la Corte dicte la decisión correspondiente, de conformidad con el aparte único del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Este auto no se encuentra firmado por el Presidente y por el Secretario de esta Corte. Debe la Corte entonces determinar si en verdad la omisión de las firmas en la determinación instructoria referida supone un vicio de carácter procedimental que justifique la nulidad de lo actuado y la consiguiente reposición y, a estos efectos, la Corte observa que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, que regula las reglas de las nulidades procesales, la nulidad de los actos procedimentales sólo se justifica cuando la Ley establece como sanción al vicio de forma la nulidad, o cuando se hubieren quebrantado formalidades sustanciales del procedimiento. De manera que la nulidad procesal es de interpretación estricta y no extensiva o analógica.

Sobre este mismo particular se observa que es verdad que en los actos del Tribunal para que sean tenidos como tal no puede faltar la firma del juez, y no así la del Secretario, que es una irregularidad subsanable y que sólo da lugar a las sanciones previstas en el artículo 27 del Código de Procedimiento Civil.

En el presente caso, la omisión de ambas firmas se refiere a un acto meramente ordenatorio y no decisorio, y por ello, éste no debe considerarse válido. Sin embargo, la reposición debe perseguir un fin útil. En este caso, si se anulara dicho acto, porque se estima esencial para el procedimiento, no se produciría otro efecto que el de volver a dictarlo, ordenando remitir de nuevo el expediente a la Corte, en donde ya se encuentra. En efecto, la reposición no afectaría a las actuaciones anteriores, conforme lo dispone el artículo 232 *eiusdem*. En consecuencia, resulta improcedente anular el procedimiento y reponerlo como lo solicita el sustituto del Procurador General de la República, y así se declara.

D. Desistimiento

CPCA

5-6-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Lep-Lassen, C.A. vs. República (Comisión de Registro de la Deuda Pública Externa Privada).

El desistimiento tiene carácter irrevocable aun antes de la declaratoria de homologación del Tribunal, por lo que cualquier actuación posterior de las partes, o del Tribunal, no elimina el motivo de extinción o terminación del proceso.

A este respecto la Corte observa, que en la Nota de Secretaría que figura al pie del auto de admisión del recurso de anulación, consta que el cartel de emplazamiento de los interesados, a que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuya publicación se ordenó por el Juzgado de Sustanciación de esta Corte, fue expedido en la misma fecha del auto de admisión del recurso, es decir, el día 12 de marzo de 1986. Ahora bien, el día 31 de marzo de 1986, el apoderado de la empresa recurrente compareció a esta Corte y reformó el libelo de la demanda, en el sentido de hacer presente que también entre las normas infringidas por la decisión administrativa recurrida se encuentran las normas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos atinentes a la obligación que tiene la Administración de motivar los actos. Posteriormente a esta actuación, el Juzgado de Sustanciación, en auto de fecha 7-4-86, ordenó se realizara por Secretaría el cómputo de los días transcurridos desde el 12 de marzo de 1986, fecha de expedición del cartel, a los efectos de determinar si resultaba aplicable o no el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que establece como consecuencia de la no consignación del cartel de emplazamiento de los interesados, dentro de los quince días consecutivos después de su expedición, el desistimiento de la acción. Por tanto, es necesario precisar el valor que tiene la reforma de la demanda efectuada por el apoderado de la empresa recurrente, antes de la declaratoria de la corte acerca del desistimiento o no de la acción.

Sobre este particular se observa que ciertamente para que la reforma de la demanda sea procedente, es necesario que la acción contenida en dicha demanda continúe viva, porque, por ejemplo, el proceso no se hubiere extinguido. En efecto, la modificación de la demanda significa que el proceso existe y que no ha terminado, de modo, por ejemplo, que sería ilógico admitir una reforma de una demanda en una causa cuya instancia se ha extinguido por perención, por convenienciamiento del demandado, por transacción entre las partes, por desistimiento del procedimiento y, sobre todo, por desistimiento de la propia acción. En cada uno de estos casos el proceso ha fenecido y ningún acto procesal posterior, por tanto, puede surtir efecto porque el proceso en el cual deberían producirse finalizó. Por otra parte, el desistimiento como acto unilateral del demandante, conforme lo expresa el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, tiene carácter irrevocable aun antes de la declaratoria de homologación del Tribunal. Es decir, que basta que ocurra para que el proceso termine, faltando sólo la declaración o constatación de tal hecho por el juez. De modo que cualquiera actuación posterior, no sólo de las partes sino, incluso, del propio Tribunal, no elimina tal motivo de extinción o terminación del proceso.

Ahora bien, en materia de juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, el desistimiento puede ser expreso o tácito. El primero sucede cuando el recurrente o demandante manifiesta voluntariamente a la Corte su decisión de renunciar a la acción, poniéndole fin unilateralmente al proceso. Mientras que el segundo, o el desistimiento tácito, ocurre cuando el recurrente deja transcurrir el plazo de quince días consecutivos, después de la expedición del cartel de emplazamiento de los interesados, sin que hubiera procedido a consignar su publicación. En cualquiera de los dos supuestos anteriores de desistimiento, termina el procedimiento y, por tanto, al juez sólo le cabe darlo por consumado y proceder como en sentencia pasada en la autoridad de la cosa juzgada, sin necesidad de consentimiento de parte alguna, siendo, además, irrevocable, aun antes de la declaratoria del Tribunal de dar por concluido el proceso, como claramente lo establece el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente a los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, por la remisión que el Código de Procedimiento Civil se contiene en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

E. *Competencia del Juez de Segunda Instancia*

CPCA

26-6-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caos: Ana de J. Romero vs. Instituto Agrario Nacional.

En el procedimiento contencioso-administrativo los jueces de alzada no pueden examinar motivos alegados en contra de las sentencias apeladas, que no hubieran sido expuestos en el escrito de fundamentación de la apelación.

Debe la Corte definir cuál es el objeto de su decisión, en razón de los límites en que ha quedado circunscrita la apelación, por los términos del escrito de sustentación de la apelación presentada por la sustituta del Procurador General de la República. A este respecto, se observa que, a diferencia de la apelación en el juicio ordinario, en el contencioso-administrativo, el apelante debe sustentar o fundamentar su apelación, señalando las razones de hecho y de derecho en que se apoya, como lo dice el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, quien propiamente fija el efecto devolutivo de su recurso de apelación, es el propio apelante, al indicar al Tribunal de Alzada cuáles son los aspectos que, a su juicio, deben ser revisados, por considerar que ellos son los que justifican la nulidad o la revocatoria del fallo apelado. Existe, pues, una diferencia entre el juicio ordinario y el procedimiento contencioso administrativo, ya que en el primero basta anunciar la apelación y que ésta sea admitida en ambos efectos, para que la Alzada tenga competencia para examinar la totalidad de lo debatido en primera instancia. Mientras que en el contencioso-administrativo el legislador derogó el principio de la amplitud o de la comunidad del efecto devolutivo de las apelaciones, cuando impuso al apelante la obligación de señalar los motivos de impugnación del fallo apelado. En consecuencia, el Juez Contencioso-Administrativo de Alzada sólo puede examinar lo que los apelantes estimen como vicios de forma y de fondo de la sentencia, sin poder extenderse a otras cuestiones que aquéllos no hubieren denunciado en el escrito de sustentación de la apelación.

Aparte de la anterior consideración, que atiende a los poderes del Juez Contencioso-Administrativo de Alzada, la Corte estima conveniente advertir, que no sólo el escrito de fundamentación limita la competencia revisora de la segunda instancia y, en concreto, el efecto devolutivo de la apelación, sino que la oportunidad de su presentación tiene efectos preclusivos. En efecto, es en dicho escrito en donde los apelantes deben expresar sus alegatos en contra del fallo apelado, precluyendo la oportunidad para presentar nuevos alegatos en contra de aquél, si así no se hizo en dicho escrito. En consecuencia, tampoco pueden los Jueces de Alzada en el procedimiento contencioso-administrativo, examinar motivos alegados en contra de las sentencias apeladas que no hubieran sido expuestos en el escrito de fundamentación de la apelación.

En el caso de autos, la sustituta del Procurador General de la República se limitó en el escrito de sustentación de su apelación, a denunciar como vicios de la sentencia la apreciación que el Tribunal de la Carrera Administrativa hizo del incumplimiento del trámite de la reubicación, pero sin objetar lo resuelto sobre el mérito principal del asunto, o sea, la nulidad que, según aquel Tribunal, afectaba al acto de remoción, por ser éste inmotivado. En consecuencia, esta Corte sólo revisará lo decidido respecto a la nulidad del retiro por el incumplimiento de la gestión reubicatoria, y así se declara.

3. *El contencioso de las demandas contra entes públicos*A. *Determinación de la competencia por la cuantía*

CSJ-SPA (102)

19-6-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: José Jesús Isea B. vs. Banco Industrial de Venezuela.

Para determinar la cuantía de la presente causa y de conformidad con lo previsto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil, habría que sumar el valor de todos los puntos contenidos en la demanda. Ahora bien, tal operación aritmética es imposible de efectuar por la Sala en virtud de que si bien es cierto que el actor reclama una precisa cantidad de dinero como capital, no así por lo que respecta a los intereses y daños y perjuicios, es decir, que tales pedimentos no tienen un contenido propio, circunstancia que impide en este estado del juicio, su determinación.

Esa estimación de intereses, y daños y perjuicios que debe ser hecha por el demandante (sumados al capital), determinarían la cuantía del asunto a los efectos de la competencia.

Por consiguiente, señalada por el actor sólo la cantidad de Bs. 4.729.064,27, ésta constituye el valor de la demanda a los solos y únicos fines de la competencia por la cuantía y, como consecuencia de ello, su conocimiento corresponde, en Primera Instancia, de conformidad con el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y no a esta Sala, por lo cual no acepta la declinatoria que se le hizo, y así se declara.

B. *Admisibilidad*a. *Agotamiento de la vía administrativa*

CSJ-SPA (111)

30-6-86

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Rafael A. Martínez vs. República.

En las demandas contra la República es un requisito de admisión la presentación, con el escrito del recurso, de la prueba del agotamiento de la vía administrativa.

En conclusión, no habiendo acompañado el actor constancia para verificar que cumplió con el requisito del artículo 30, la demanda no debió ser admitida por el Juzgado de la Sustanciación, y corresponde a la Sala revocar esa admisión porque, habiendo sido admitida "cuanto ha lugar en derecho", es pertinente, más tarde, dejarla sin efecto de advertirse la existencia de una causal de inadmisión, como ocurre en el caso, y siendo un requisito para la admisión, la constancia de su cumplimiento debe venir acompañada a la demanda y no es valedero el argumento de que el ente impidió la prueba, pues el interesado debió proveerse de ella con prelación a la demanda, exigiendo, al efecto, el recibo que señala el artículo 30 de la Ley de la Procuraduría o presentando su escrito por intermedio de algún Tribunal. Y, desde luego, la inadmi-

sión conduce al archivo del expediente, pero el interesado conserva el derecho de volver a demandar si cumple con todos los extremos de ley para ello. Así se declara.

b. *Identidad de las pretensiones de la demanda con las planteadas en el antejuicio administrativo*

CSJ-SPA (164)

22-7-86

Magistrado Ponente: René De Sola

Caso: ACEA vs. República.

En las demandas contra la República, el contenido del libelo de la misma debe responder a las mismas pretensiones deducidas en el antejuicio administrativo, de lo contrario la demanda es inadmisibile.

Planteadas la controversia incidental en los términos expuestos, no hay duda que corresponde a la Corte el examen exclusivo y comparativo del escrito de la reclamación dirigido por la actora al Ministerio de la Defensa el 8 de abril de 1981, con el libelo de la presente demanda, a fin de establecer si éste efectivamente se ajusta a aquél en el sentido exigido.

La transcripción antes efectuada demuestra que las pretensiones deducidas en el libelo de la acción judicial, no sólo exceden cuantitativamente las de la reclamación administrativa, sino que añaden fundamentos de hecho y de derecho no contemplados en ésta.

En efecto, la reclamación administrativa se limita a exigir el pago del valor actual de los bienes ocupados, estimados en Bs. 26.810.040, y el valor del usufructo de los mismos, en Bs. 12.400.061.

La demanda judicial, estimada en Bs. 60.000.000 plantea pretensiones distintas, como son: 1º) *reivindicación* de los bienes muebles e inmuebles determinados en el libelo; 2º) *indemnización por daños y perjuicios*, de conformidad con el artículo 1.185 del Código Civil (hecho ilícito), por los siguientes conceptos: a) las cantidades que resulten determinadas mediante experticia correspondiente al valor económico del deterioro sufrido por los bienes a partir del 6 de mayo de 1977 y hasta que sean devueltos a la actora; b) la cantidad de Bs. 34.577.879,63, por la privación de la posesión y uso de los indicados bienes desde el 6 de mayo de 1977 hasta el 6 de mayo de 1985 y hasta la devolución de los bienes, calculados sobre la base de un interés compuesto del uno por ciento (1%) mensual de Bs. 216.210, y 3º) *subsidiariamente* —en el caso de que no prospere la reclamación a que se refiere la letra b) del ordinal anterior— el pago de la misma cantidad de Bs. 34.577.879,63, en concepto de indemnización por enriquecimiento sin causa, más las cantidades que a partir del 6 de mayo de 1985 y hasta la devolución de los bienes se continuaron y se continuaren causando, calculados sobre la base del interés compuesto del uno por ciento (1%) mensual de Bs. 216.210.

Diferencias tan evidentes entre las pretensiones concretamente planteadas en la reclamación administrativa y las deducidas en el libelo de la presente demanda, obligan a concluir que el escrito de 8 de abril de 1981 dirigido al Ministerio de la Defensa y las actuaciones derivadas del mismo, no pueden configurar el antejuicio administrativo previsto y exigido en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y, así se declara.

4. *Contenciosos especiales: contencioso funcional*

CPCA

23-7-86

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Salomón F. Padrón vs. IPASME.

La Corte analiza la diferencia entre la cuestión de la incompetencia de un Tribunal con la de la improcedencia en derecho de la acción deducida.

En lo que respecta a la confusión de los conceptos que el sustituto del Procurador General de la República imputa a la recurrida, la Corte observa:

La decisión apelada al declarar la incompetencia del Tribunal, por las razones en que se fundamenta, incurre en el error de confundir la cuestión de la incompetencia de un Tribunal con la de la improcedencia en derecho de la acción deducida. En efecto, la competencia por la materia consistente en el poder de conocer sobre la procedencia o improcedencia de acciones de una *cierta naturaleza*, y ello aplicando, todo el orden jurídico, no una parte específica de éste, puesto que es esencia de la función jurisdiccional, el ejercerse aplicando en su plenitud el orden legal. De allí que el examen que debe hacer todo órgano jurisdiccional para determinar su competencia o incompetencia por la materia, debe concretarse a la cuestión de si la acción que ante él se propone pertenece a aquellas para cuyo conocimiento la Ley le confiere poder, para lo cual el elemento determinante es la naturaleza *del objeto* de la acción, esto es, lo que en la parte petitoria de la demanda el accionante reclama como providencia definitiva, y ello, que es lo más importante, independientemente de si en el caso concreto concurren las condiciones necesarias para que esa acción proceda, es decir, independientemente de si ese Juzgador puede encontrar en definitiva que la acción prospere o no, una vez examinada la relación controvertida en sus aspectos fácticos y jurídicos. Por supuesto, esto sin perjuicio de las facultades del Juez de no atenerse en la calificación de la acción a las expresiones textuales del actor, pero en el entendido de que la libertad del órgano jurisdiccional de calificar la naturaleza de la acción, se concreta a la de atribuirle la que en su concepto tenga, *con vista de los hechos alegados, y del contenido de los pedimentos que constituyen el objeto de la demanda*, apartándose, si es el caso, de la calificación jurídica que a esa misma acción pueda atribuirle el reclamante, pero sin que ello llegue hasta prescindir para esa calificación de esos hechos, en cuanto afirmados por el reclamante, ni del contenido de esa parte petitoria de ella para determinar su objeto. No puede el Juez, a título de calificación de la acción, desconocer que su objeto sea el que exactamente determine el reclamante, puesto que en ello caería en el vicio de incongruencia. Sin embargo, es frecuente encontrar en la jurisprudencia casos como el que nos preocupa, en los cuales al considerar el Juzgador que la naturaleza de la relación que origina el reclamo de que conoce es tal que no genera derechos de la naturaleza de los reclamables ante ese órgano según los límites de su competencia, sino que podría dar lugar a otro tipo de reclamación planteable ante otra jurisdicción, deduzca de allí que es incompetente para conocer de esa acción, independientemente de la naturaleza de la acción propuesta.

En este orden de ideas, una demanda que, por ejemplo, solicita una condena contra una persona al pago de las prestaciones laborales de auxilio de cesantía e indemnización de antigüedad, con fundamento en la legislación del trabajo, es necesariamente una demanda laboral, para cuyo conocimiento es competente el Juez del trabajo, independientemente de si al examinarse los hechos en que el accionante basa su reclamación, se llega a la conclusión de que no ha existido relación laboral que le

otorgue los derechos reclamados sino, por ejemplo, una relación mercantil. Cuando esto ocurre, ello significa simplemente que la demanda no prospera, pero no que la acción en sí de que se conoce no tenga naturaleza laboral y que pueda por ello corresponder al Juez mercantil conocer sobre la misma. Obsérvese que, en el ejemplo, se pone en evidencia el absurdo de que se pueda enviar al conocimiento de un Juez mercantil una demanda cuyo objeto, es decir, cuya parte petitoria, se concreta a la reclamación de prestaciones de carácter netamente laboral como serían las de antigüedad y cesantía. Idéntica consideración cabe hacer respecto de cualquier otra materia. Así, por ejemplo, una querrela interdicial, es decir, una acción cuyo objeto es la recuperación de la posesión de un bien o su amparo, como acción contemplada únicamente por la legislación civil, corresponde a la competencia del Juez civil, independientemente de si al examinarse sus fundamentos éste puede llegar a la conclusión de que entre las partes ha existido una relación de naturaleza puramente mercantil que excluya la aplicabilidad de las acciones posesorias. Ello, se insiste, dará lugar a la declaratoria de improcedencia de la acción, pero jamás a que ese Juez civil que conoce de la querrela pueda llegar a la conclusión de que debe declinar su competencia a favor de un Juez mercantil para que resuelva si procede o no una querrela interdicial de amparo o recuperatoria. De manera que en conclusión, no es permisible ni que un Juez ante el cual se propone una demanda por pago de prestaciones laborales claramente definidas, afirme que esa acción puede no ser laboral y que él no es competente para conocerla, ni que un Juez civil ante el cual se proponga una acción interdicial sostenga que ella no tiene naturaleza civil porque la relación en que se pretende sustentar no configura el supuesto de hecho de las normas cuya aplicación se le solicita.

En relación concreta con la situación de autos, la aplicación de estos principios implica que cuando un ciudadano sostiene en una acción que es titular de derechos que le otorga la Ley de Carrera Administrativa y los deduce en su parte petitoria, solicitando que en el fallo definitivo se le reconozcan y se condene a la Administración Pública a su satisfacción en su favor, es muy claro que el Juez competente para el conocimiento de esa acción es el Tribunal de la Carrera Administrativa; y ello, como antes se ha dicho, ya sea cierto o no que esa legislación le otorga al accionante el derecho que ha deducido, es decir, sea o no procedente su acción. Una declinatoria de la competencia en favor de otro tribunal conlleva el absurdo de colocar a ese otro órgano jurisdiccional a juzgar sobre el objeto de la misma demanda, que consiste en el pedimento de que se le satisfagan derechos que afirma le están conferidos por la Ley de Carrera Administrativa; puesto que, ni necesario es decirlo, la demanda de la que habría de conocer el Juez en cuyo favor se efectúe la declinatoria tendrá que ser exactamente la misma. Todo esto supone tener siempre presente lo ya advertido anteriormente de que constituye un error de enfoque el problema de la competencia por la materia el entender que ésta puede consistir en el poder de aplicar con exclusividad cierta parte de la legislación del país.

Todo ello lleva a la conclusión de que afirmar que, porque contrariamente a lo sostenido por el actor cuando reclama un derecho regulado por la Ley de Carrera Administrativa, el Juez no es competente porque, según esa Ley, no tiene ese derecho, se incurre en la indebida confusión de la cuestión de improcedencia de la acción con la de incompetencia. Obsérvese que en el caso concreto, es tan evidente el error y tan claramente producido por la confusión de que se habla, que el pronunciamiento de incompetencia resulta constituir en buena parte un pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, puesto que incluye la declaratoria de que el funcionario reclamante no tiene derecho según la Ley de Carrera Administrativa y puede tenerlos según la legislación laboral, lo que constituye, como se indica, una decisión de una parte de la cuestión de fondo, la cual se supone permanezca intocada en cualquier pronuncia-

miento sobre incompetencia del Tribunal. La necesidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto para llegar a la conclusión de la incompetencia viene a poner en evidencia el razonamiento.

Estima, pues esta Corte, que en cuanto al objeto de la acción propuesta por el ciudadano Salomón Francisco Padrón, corresponde a la deducción o reclamación de derechos, según él, previsto en la Ley de Carrera Administrativa, de los que se afirma titular, el Juez competente para su conocimiento es el Tribunal de la Carrera Administrativa y, en consecuencia, encuentra esta Corte errónea la declaratoria de la incompetencia a que se contrae el fallo apelado, y así se declara.

VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Propiedad: Régimen Urbanístico

CSJ-SPA (92)

2-6-86

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Promociones Heizam, S.A. vs. República.

La Corte precisa el significado del término "urbanización" conforme a la Ley de Venta de Parcelas.

Luego de analizar detenidamente los alegatos y probanzas producidos en autos por ambas partes en relación con la titularidad de la compañía demandante sobre el terreno en cuestión, la Corte observa:

La titularidad que alega tener la empresa "Promociones Herzam, S.A.", sobre el terreno a que se refiere la demanda, se basa en un documento público debidamente registrado en el segundo trimestre del año 1969, mediante el cual dicha compañía adquirió, entre otros, el terreno en referencia. Por su parte, la parte demandada no niega la legitimidad del referido documento, ni tampoco ha impugnado en forma global la operación de compra-venta a que el mismo se refiere. Sus alegatos para contradecir la demanda se limitan a sostener que el área de aproximadamente doce mil quinientos ochenta y tres metros cuadrados con setenta decímetros cuadrados (12.583,70 m²) que fue afectada por la construcción de la Autopista Petare-Guarenas, aunque está comprendido dentro de la mayor extensión que adquirió la demandante según el citado documento, no pudo ser adquirida legítimamente por ella por tener la condición de área verde de la Urbanización Mampote. Es, pues, en torno a esta circunstancia que se ha desarrollado la presente controversia judicial y, por tanto, es en relación con esa misma circunstancia que debe analizar la Corte el mérito de los elementos probatorios aportados por ambas partes en el juicio.

Según ese planteamiento, correspondía en primer lugar a la demandante comprobar el derecho de propiedad que alega tener sobre el área de terreno a que se refiere la demanda, la cual, según se ha dicho, está comprendida dentro de una mayor extensión que adquirió según documento protocolizado que consignó junto con el libelo, y que no ha sido impugnado en forma alguna en el proceso por la parte demandada. Y de otro lado, la impugnación que esta última hace del derecho de propiedad invocado por la compañía demandante no parte de un desconocimiento general de ese derecho, sino que se concreta a alegar que la fracción de dicho terreno que fue ocupada con motivo de la construcción de la Autopista Petare-Guarenas, no pudo ingresar

válidamente al patrimonio de la demandante por tener el carácter de área verde de la Urbanización Mampote, toda vez que, según el artículo 14 de la Ley de Venta de Parcelas vigente para la fecha de dicha adquisición, no pueden ser objeto de enajenación las parcelas de terreno destinadas a áreas verdes; y que por tal razón, la adquisición que de dicha fracción de terreno pretendió hacer la empresa Fitotecnia y Cultivos Ornamentales, S.A., causante de la compañía demandante, es nula, y también lo es, en consecuencia, la que quiso hacer esta última.

Tal alegato ha sido contradicho por la parte actora con base en la afirmación de que la llamada Urbanización Mampote no ha tenido ni tiene existencia jurídica, por cuanto, según el artículo 2º de la Ley de Venta de Parcelas, es requisito de obligatorio cumplimiento antes de proceder a la enajenación de un inmueble por parcelas y por oferta pública, protocolizar por ante la correspondiente Oficina de Registro lo que se denomina "Documento de urbanización y parcelamiento"; requisito éste que no fue cumplido por la empresa Ciudad Campestre Mampote, C.A., como lo demuestra la certificación expedida por el Registrador Subalterno del Distrito Plaza del Estado Miranda con fecha 9 de febrero de 1976, que en copia certificada corre inserta al folio 69 del expediente, y por la cual consta que "...revisados como han sido los protocolos correspondientes, índices, y demás libros llevados por esta Oficina de Registro Subalterno durante los últimos veinte años, se evidencia que en los mismos no se ha otorgado documento alguno de urbanización o parcelamiento a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Venta de Parcelas por parte de la Empresa Mercantil Ciudad Campestre Mampote, C.A."

A su vez la Procuraduría General de la República ha rechazado este alegato de la demandante y afirma que la mencionada Urbanización "sí existió y existe", y basa tal afirmación en los siguientes argumentos:

a) Que el señor Herbert Louis Ficht aportó a la constitución de la compañía Ciudad Campestre Mampote, C.A., el inmueble sobre el cual fue construida la Urbanización, según documento protocolizado en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Plaza del Estado Miranda bajo el N° 37, folios 67 al 69 del Protocolo 1º, 3er. Trimestre de 1957, Tomo 1º;

b) Que desde la fecha mencionada la empresa Ciudad Campestre Mampote, C.A., ha venido vendiendo el referido inmueble por parcelas, tal como se evidencia por las notas marginales asentadas en el referido instrumento;

c) Que en 1957 la Ingeniería Municipal del Distrito Plaza del Estado Miranda aprobó el plano de parcelamiento de la Urbanización Mampote, en el cual aparecen claramente delimitadas las áreas verdes de esa Urbanización;

d) Que por documento protocolizado en la citada Oficina de Registro bajo el N° 98, folios 166 al 170 vuelto del Protocolo 1º, Tomo 1º, tercer trimestre de 1957, la compañía Ciudad Campestre Mampote, C.A., estableció las condiciones generales para la venta de parcelas en la Urbanización Mampote.

De todo lo cual concluye la Procuraduría que "La Urbanización Mampote existió y existe, que según el respectivo plano aprobado por la Ingeniería Municipal fueron señaladas determinadas parcelas como áreas verdes de la Urbanización y que las parcelas sobre las que pretende derechos la actora son áreas verdes de tal Urbanización".

Habiendo analizado detenidamente los criterios expuestos por la Procuraduría General de la República, la Sala observa:

Los alegatos formulados por la Procuraduría General de la República en su escrito de contestación de la demanda, y los documentos que en el mismo invoca y que ha consignado en el expediente, evidencia que, efectivamente, la compañía Ciudad Campestre Mampote, C.A., fue constituida con el propósito de urbanizar y vender por parcelas para fines urbanísticos, los terrenos que con esa finalidad adquirió, y que habían formado parte de la Hacienda Mampote, ubicada en el Distrito Plaza del Es-

tado Miranda; que en el mismo año de 1957 la Ingeniería Municipal del mencionado Distrito Plaza aprobó el plano de Parcelamiento de la Urbanización Mampote; que en el mismo tercer trimestre de 1957 la mencionada compañía estableció y protocolizó las condiciones generales para la venta de parcelas en la Urbanización Mampote; que constituida dicha compañía, ésta inició en 1957 el fraccionamiento de los terrenos en referencia, y la venta del mismo en parcelas, de suerte que para septiembre de 1959, o sea, en un lapso de dos años, había vendido alrededor de cuarenta y siete (47) parcelas; pero también se comprueba, especialmente por la certificación inserta a los folios 73 al 86 del expediente, que a partir de 1959 disminuyó drásticamente el ritmo de las ventas de parcelas de tal manera que para el 22 de julio de 1975, o sea en un lapso de aproximadamente dieciséis años, sólo habían sido vendidas diez parcelas, y todos los demás otorgamientos registrados en ese lapso referentes a terrenos pertenecientes a la C.A. Urbanización Mampote, se refieren a daciones en pago hechas por la mencionada compañía a terceras personas para cancelar deudas contraídas con las mismas, o a la constitución, cancelación o ejecución de hipotecas, embargos, etc., y por otra parte el terreno en referencia, aun cuando fue adquirido y destinado para la construcción de la Urbanización Mampote, nunca llegó a ser dotado de los servicios legalmente exigidos para el fraccionamiento de terrenos y su venta de parcelas, como son la vialidad, los servicios de aguas negras y aguas blancas, y el servicio de energía eléctrica; y además nunca fue otorgado el documento de urbanización o parcelamiento a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Venta de Parcelas. En tal situación, y debido a la imposibilidad económica de realizar las obras fundamentales para la venta de parcelas con fines urbanísticos con sujeción a las normas y requisitos establecidos por la mencionada Ley, la empresa hubo de desistir, y de hecho desistió, del propósito de continuar la venta del terreno en la forma de parcelas para fines urbanísticos, y decidió vender los restantes, como en efecto lo ha hecho, en lotes de dimensiones variables, para diversos fines. Todo lo cual significa que, como ya se ha dicho, la llamada Urbanización Mampote nunca llegó a ser una verdadera Urbanización en los sentidos técnico y jurídico de la palabra, por no reunir los requisitos exigidos por la Ley de Venta de Parcelas para vender parcelas de terreno con fines urbanísticos.

En decisión de esta misma Sala de fecha 10 de agosto de 1972, al resolverse una consulta formulada por el Registrador Subalterno del Distrito Plaza del Estado Miranda, por intermedio del Ministerio de Justicia (*Gaceta Forense*, Nº 77, 2ª etapa, p. 125) se expresa que, si bien la Ley de Venta de Parcelas, en sus artículos 2º, 3º y 5º establece como requisito indispensable para la validez de toda enajenación por parcelas y oferta pública el Registro previo del correspondiente documento de urbanización o parcelamiento, entendiéndose por tal el que reúna las condiciones señaladas por el artículo 2º, y por otra parte "...el artículo 5º de la misma Ley establece que toda enajenación por parcelas y por oferta pública serán nulas si no se hubiere protocolizado el referido documento. Sin embargo —prosigue el auto de la Sala—, el registro de dicho documento está a su vez subordinado a la circunstancia de que se trate de la enajenación de inmuebles urbanos o rurales por parcelas o por oferta pública, de manera que para que la prohibición a que se refiere el artículo 3º opere en cada caso concreto deben examinarse estas circunstancias: a) Si se trata de la enajenación de un inmueble urbano o de un inmueble rural; b) Si esa enajenación se hace en forma de parcelas; c) Si la misma se hace por el sistema de la oferta pública. Tales conceptos deben ser precisados en el examen de la presente consulta porque la Ley de Venta de Parcelas tiene como propósito fundamental la protección de los intereses del público que participa en este tipo de adquisiciones, y para dicho estatuto es oferta pública la que se hace por cualquiera de los medios usuales de propaganda comercial. En esta forma tal requisito se hallaría cumplido siempre que la venta o enajenación de un inmueble de la características expresadas estuviera precedida por la difusión en forma

pública de la promesa de venderlo; y, en segundo lugar, que la enajenación se hiciera por parcelas, término éste que no corresponde a su significado gramatical sino al sentido que en el campo de los negocios tiene para el derecho administrativo, o sea la enajenación de toda porción edificable de terreno con arreglo a las exigencias legales sobre la materia como serían las condiciones generales de urbanización y parcelamiento, las disposiciones de higiene y seguridad, la relación de las obras y servicios esenciales, la aprobación de los respectivos proyectos por parte de las autoridades competentes, etc.”.

Por último, la Sala expresa lo siguiente:

“Ahora bien: en el caso a que se contrae la presente consulta, el documento que se lleva a registrar se refiere a la dación en pago de una parcela o lote de terreno de un mil quinientos metros cuadrados, alinderada por otros lotes, señalados en un croquis determinado y enclavada, según se expresa, en la Hacienda Mampote, antes Santa Catalina, pero como no se trata de la venta de un terreno por parcelas con fines urbanísticos, que es a lo que se refieren los artículos 2º y 3º de la Ley de Venta de Parcelas, ni del traspaso de tierras cultivables provenientes de dotaciones para fines de la reforma agraria, a que se contrae la prohibición establecida por el artículo 74 de la Ley de Reforma Agraria, procede el registro del documento de dación en pago que la compañía Ciudad Campestre Mampote otorga a favor de Ulisse Zambelli Benetolo. En efecto, el problema planteado se refiere a la dación en pago que hace la empresa con el fin de cancelar una obligación en esta forma, a su nombrado acreedor, lo que no revela que se haya querido realizar la venta de un inmueble por parcelas”. Y como consecuencia de tales consideraciones la Sala, en el mismo auto, concluye acordando: que el Registrador consultante debe protocolizar el documento a que se refiere la consulta.

Los criterios expuestos por esta Sala en el Acuerdo transcrito, son aplicables en el presente caso por tratarse de una situación similar; así pues, en el caso de autos puede concluirse que, por cuanto la llamada Urbanización Mampote no llegó a tener las condiciones legalmente requeridas para la venta de parcelas con fines urbanísticos, especialmente los servicios básicos de vialidad, acueductos, aguas negras y alumbrado eléctrico, no llegó a ser una verdadera urbanización en el sentido contemplado por la Ley de Venta de Parcelas y, en consecuencia, las fracciones de terreno que aparecen en los planos de dicha urbanización como destinadas a áreas verdes de la referida urbanización, no llegaron a tener ni tienen el carácter de áreas verdes. razón por la cual no le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 14 de la Ley de Venta de Parcelas. Y como el fundamento en que se basó la Procuraduría General de la República para contradecir la demanda fue, precisamente, el alegato de la nulidad de la adquisición del terreno a que se refiere la demanda por parte de la demandante, en razón de la inalienabilidad de dicho terreno por ser área verde, cae por su base dicho alegato, y subsiste en favor de la compañía demandante el efecto probatorio del documento de propiedad que produjo junto con su demanda como fundamento principal de la misma. Así se declara.

2. *Expropiación*A. *Decreto expropiatorio***CSJ-SPA (103)****30-6-86**

Magistrado Ponente: Luis H. Fariás Mata

Caso: Varios vs. C. A. Metro de Caracas.

A título meramente ilustrativo la Sala considera útil señalar que la fecha errónea con que se concluye el Decreto expropiatorio, distinta a la que aparece en su encabezamiento, es ciertamente evidente, mas no constituye vicio de ilegalidad sino un simple error material subsanable por vía de reimpresión, como en efecto se hizo en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela Nº 32.805 de fecha 6 de setiembre de 1983.

B. *Convenimiento en el juicio***CSJ-SPA (144)****21-7-86**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Varios vs. C. A. Metro de Caracas.

En el procedimiento expropiatorio no es procedente la "homologación del convenimiento" con efecto de cosa juzgada.

Para decidir, se observa:

La anterior reseña muestra que en el desarrollo del procedimiento han ocurrido varias infracciones a la Ley que regula la materia de expropiación, anteriores a la decisión apelada, que exigen de la Sala, previa consideración y subsiguiente remedio. (Artículo 229 del Código de Procedimiento Civil).

Resalta el hecho de que habiéndose contestado la solicitud de expropiación en la audiencia del día 16 de abril de 1985, conviniendo en ella, se hubiera procedido en la del día siguiente a homologar el convenimiento, y dado a éste el efecto de sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, como ocurre en el derecho común, donde sólo están en juego intereses particulares. Ahora se trata de una institución de Derecho Público, la expropiación, modo extraordinario de adquirir la propiedad en cuyo procesamiento deben observarse estricta y primordialmente las reglas de la ley especial que la rige.

Tal convenimiento, por otra parte, carece en realidad de toda trascendencia, puesto que contra el derecho a expropiar —constitucionalmente consagrado— que tiene el Estado, cuando se trata de una obra de utilidad pública o social, sólo puede el afectado hacer uso de la oposición, dentro de los precisos parámetros de la Ley que la autoriza; y no haber utilizado tal medio tiene como sola significación y alcance jurídicos la no apertura a pruebas, por innecesarias.

Así lo entendió la defensora *ad litem* cuando al expresar su convenimiento en términos similares a los de la expropiada, lejos de pedir homologación de convenio (con efecto de cosa juzgada), juiciosamente pidió que se continuara el procedimiento. Y es esto, lo juicioso y lo legal, porque, conforme al Título IV de la Ley de Expropiación que trata "Del avenimiento y del justiprecio", es sólo después de "décla-

rada por la autoridad judicial la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, según lo alegado y probado en autos, y firme la decisión (cuando), se señalará día y hora para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa, objeto de la expropiación”.

Sentado éste, carece de toda validez el auto de 17-4-85, pues al anticipar la oportunidad para nombramiento de expertos, no sólo incurrió en extemporaneidad, sino que soslayó el principio del orden consecutivo legal con fases de preclusión integrado a nuestro procedimiento, al pasar por encima de actos obligatoriamente anteriores a dicho nombramiento, como son la declaratoria de la expropiación y la inmediata convocatoria al avenimiento y no como se hizo a la designación de expertos. Así se declara.

C. *Justa indemnización*

a. *Carácter*

CPCA

17-7-86

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

En el juicio de expropiación, la indemnización a pagar al expropiado debe consistir en la justa reparación de la pérdida sufrida, sin que tal reparación pueda constituir ganancia o pérdida para el expropiado.

La Corte Suprema de Justicia ya ha determinado previamente que, declarada con lugar la expropiación, el expropiado debe recibir, por reparación, una suma de dinero que sea equivalente a la pérdida sufrida, en forma tal que la reparación ni empobrezca ni enriquezca al expropiado, sino que, como determina la Constitución Nacional en su artículo 101, el pago que se le haga, constituya una justa indemnización del bien expropiado, concepto que —señala la Corte Suprema de Justicia— no es equivalente al valor de la cosa expropiada.

Tal distinción —valor real y justa indemnización— estriba en el necesario pago de los intereses devengables por el valor real de la cosa expropiada.

En el caso bajo consideración, es evidente que las partes han manifestado su conformidad con el valor real de los bienes expropiados, y por su aplicación del dispositivo constitucional, tal valor real deberá ser ampliado al concepto de justa indemnización, incluyendo en la reparación equivalente a la justa indemnización el monto de los intereses devengables por el valor de la cosa expropiada, como justa indemnización de la privación de los mismos bienes. Y así se declara.

Consecuencia clara de la decisión anterior, y en concordancia con lo alegado por el representante de la sedicentemente expropiada sucesión, es de afirmar que el cálculo de los intereses debe extenderse a la totalidad del avalúo de los bienes expropiados y no sólo a parte de ellos.

Ahora bien, cuestión distinta es el de la fecha desde la cual deben calcularse tales intereses. Al efecto, el abogado representante de la sucesión dicha, afirma que, por cuanto no consta en autos la fecha en la cual tuvo lugar la ocupación previa, tales intereses deben calcularse desde la fecha en que se dictó el decreto expropiatorio. No comparte la Corte tal criterio, pues hemos establecido que la indemnización debe constituir justa reparación de la pérdida sufrida, sin que tal reparación pueda constituir ganancia alguna para el expropiado. Tal afirmación obliga a esta Corte a determinar

que si bien no consta en autos la fecha desde la cual se practicó la ocupación previa, sí consta que los mismos representantes de la sucesión declararon ante los peritos —auxiliares de justicia— que tal lapso no fue inferior a seis (6) años, motivo por el cual esta Corte no podría contemplar un lapso superior.

b. *Justiprecio*

CSJ-SPA (116)

10-9-86

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Marcial Padrón Hernández vs. INAVI.

En el procedimiento expropiatorio, el hecho de haber sido demolidas las bienhechurías al momento de llevar a efecto el justiprecio definitivo no es motivo para invalidarlo.

Para decidir, se observa:

Es cierto que, según los expertos, las bienhechurías fueron demolidas, pero en el caso ello no es suficiente para invalidar el dictamen. En efecto, conforme a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (artículos 11, 51 y 5), el expropiante puede solicitar, y el Tribunal acordar, la ocupación previa del inmueble, para lo cual han de cumplirse los siguientes requisitos:

- 1) Que se valore el inmueble por una Comisión de Avalúos designada conforme al artículo 16 de la Ley;
- 2) Que el expropiante consigne la cantidad en que hubiese sido justipreciado el inmueble;
- 3) Que se dé aviso al propietario y al ocupante; y
- 4) Que, previa notificación, se lleve a cabo "una inspección ocular para poner constancia de todas las circunstancias de hecho que deben tenerse en cuenta para justipreciar total o parcialmente la finca de que se trata y las cuales pueden desaparecer o cambiar de situación o estado por el hecho de la ocupación", autorizándose al propietario para que haga las observaciones que tuviere y se deje constancia de ellas en el acta respectiva.

Ahora bien, en el caso de autos se solicitó, y el Tribunal acordó, la ocupación previa, y se cumplieron los extremos que exige la ley, pues el acuerdo fue después de introducida la demanda; se practicó el avalúo; el expropiante consignó la cantidad correspondiente; se dio el aviso; y se practicó la inspección ocular, acto al cual asistió el propietario (folio 47), sin haber formulado observación alguna, luego de lo cual se practicó la ocupación, según aparece al folio 50 del expediente.

Lo anterior significa, pues, que el expropiante quedó autorizado y facultado para tomar posesión del inmueble y, desde luego, demoler las construcciones y bienhechurías, pues precisamente para dejar constancia de ellas se hace la inspección ocular ya que —como lo indica el artículo 52 de la Ley— su finalidad es tenerlas en cuenta para el justiprecio porque "pueden desaparecer o cambiar de situación o estado por el hecho de la ocupación", por manera que, sin duda, el expropiante tiene el derecho, por haberse practicado la ocupación, de demoler las bienhechurías y efectuar todas las obras y labores necesarias e indispensables. Precisamente, la ocupación previa se puede pedir y efectuar para, sin esperar la sentencia, ejecutar la obra reputada de urgencia y, obviamente, la ejecución puede significar la eliminación de las construcciones existentes, y el avalúo inicial y la consignación de su monto por el expropiante, antes

de hacer la ocupación, constituyen la garantía para el expropiado a fin de resarcirlo de los perjuicios que se le ocasionen, aun cuando tiene la posibilidad de conformarse con ese avalúo previo y, de hacerlo y no presentar alguna otra oposición, concluye el juicio (artículo 51).

En consecuencia, el hecho de haber sido demolidas las bienhechurías, esto es, el hecho de no existir al momento de llevarse a efecto el justiprecio definitivo, no es motivo para invalidarlo, porque, en vista de la ocupación, resulta normal que ello ocurra. No existiendo las bienhechurías para ese momento, de alguna manera hay que practicar el justiprecio y tenerlas en cuenta —como indica el artículo 52 de la Ley— para justipreciarlas cuando —como el caso de autos— el propietario no se conformó con el avalúo previo y el proceso llegó al estado de realizar el definitivo.

Ahora bien, la desaparición física de las bienhechurías no obsta al justiprecio, hay que valorar las bienhechurías, no obstante haber desaparecido por causa legítima: la ocupación previa. . .

En fin, la inexistencia de las bienhechurías no puede ser obstáculo al justiprecio, pues ello ocurrió por la ocupación previa practicada, cuyo fin es ejecutar la obra sin esperar la conclusión del juicio por la urgencia del caso; y como quiera que la apreciación resulta seria y verosímil, no procede este alegato del expropiado. Y, desde luego, por la circunstancia especial del caso (la ocupación que condujo a la demolición de las bienhechurías) no hay violación del artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, como tampoco de los artículos 3 y 4 de la Ley de Expropiación, puesto que esa ocupación —y la consecuencial eliminación de las bienhechurías— es conforme a derecho, es el resultado de la ocupación autorizada por la propia Ley de la materia, lo cual significa —sin duda— que no han sido infringidos los mencionados textos legales. Así se declara.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Derechos: remuneraciones*

CPCA

15-7-86

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Alfredo Guggisberg vs. Corporación de Mercadeo Agrícola.

Los aportes a las “cajas de ahorros” no pueden considerarse dentro de las remuneraciones a que se refieren los artículos 24, 42 y 43 de la Ley de Carrera Administrativa.

De ahí que, a juicio de la Corte, los aportes a las cajas de ahorros se originan con la finalidad de incentivar el ahorro y no como contraprestación al servicio prestado. La cualidad voluntaria de pertenecer o no a la misma, el hecho de que el régimen regulador de la institución obedezca a una normativa general, ajena a la Carrera Administrativa y a que la fijación y movilización de dichos aportes estén derivados de lo establecido en disposiciones convencionales (acta constitutiva y estatutos), impide que puedan considerarse dichos aportes dentro de las remuneraciones a que se refieren los artículos 24, 42 y 43 de la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara. . .

En el caso bajo análisis, la situación se plantea en relación con los aportes no efectuados durante el tiempo en que el recurrente estuvo separado del servicio, motivado al acto de destitución declarado nulo posteriormente por sentencia firme. . .

Considera la Corte que lo expresado con anterioridad tiene plena aplicación al caso. Mal puede el querellante exigir la cancelación del aporte por parte de la Corporación de Mercadeo Agrícola, máxime no existiendo su vinculación o pertenencia a dicha caja y a la cual nada aportaba, pues su separación de la misma se produjo de conformidad con lo establecido en el artículo 6º, aparte a) de los estatutos de la Caja de Ahorros de la Corporación de Mercadeo Agrícola y si bien es cierto que la destitución fue declarada ilegal, no es menos cierto que los efectos de la declaratoria sólo son válidos dentro de la relación funcional. A lo más que puede aspirar el querellante es a su reincorporación a la caja, ya que no está dentro de las exclusiones que la misma establece. Lo contrario sería evidentemente, identificar la relación empleado-caja de ahorros, a la de empleado-administración, cuestión ésta imposible por su diferente naturaleza.

Diferente sería la situación de un funcionario que, con el carácter de afiliado, estando al día en su prestación, no se viera correspondido por la Administración. En tal caso, sí sería procedente que se obligara a la Administración a cumplir con su obligación y resarcir los daños y perjuicios que su omisión pudiera haber acarreado al empleado.

En consecuencia de lo contrario, la Corte estima que el Tribunal de la Carrera Administrativa, al proceder como lo hizo no incurrió en las violaciones alegadas por la parte actora, y que, por el contrario, su decisión estuvo ajustada a derecho y así se declara.

2. Retiro: gestión reubicatoria

CPCA

26-6-86

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Ana de J. Romero vs. Instituto Agrario Nacional.

El trámite de la gestión reubicatoria no es una simple formalidad, sino una verdadera obligación de gestión a cargo del organismo que efectúe la remoción del funcionario, por lo cual existe incumplimiento total del procedimiento previo al retiro, cuando la Administración no practique realmente dicho trámite.

Los anteriores documentos administrativos son las únicas pruebas que se encuentran en autos del trámite de la gestión reubicatoria a que se refieren los artículos 86 a 88 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. De su contenido se desprende que ciertamente el organismo querellado no dio cumplimiento a dicho trámite, por cuanto se observa que comenzó tal tramitación el mismo día en que concluía el período de disponibilidad e, incluso, que el resultado de dicha gestión se obtuvo con posterioridad al retiro de la querellante. Por tanto, debe considerarse que en verdad la Administración no cumplió con el procedimiento previo al retiro, por lo que tal acto, además de ser nulo por ser ilegal la remoción que lo precede, está viciada también de ilegalidad por la ausencia del procedimiento que permite válidamente a la Administración retirar a los funcionarios que han sido removidos; cuestión ésta que tampoco se dio en el presente caso. Ciertamente, estima la Corte, que el trámite de la gestión reubicatoria no es una simple formalidad, sino una verdadera obligación de gestión a cargo del organismo que efectuó la remoción, de modo que puede considerarse que existe incumplimiento total del procedimiento previo al retiro, cuando la

Administración no practica realmente una actuación destinada ciertamente a garantizar la permanencia del funcionario en la carrera. En efecto, los trámites aparentes de una gestión de reubicación no son sino una simulación de los mismos, como por ejemplo, realizarlos el mismo día en que vence el período de disponibilidad, o a escasos días del retiro. Ciertamente que en este caso la Administración está encubriendo su ánimo de no cumplir con la gestión de tratar de reubicar que le imponen los artículos 86 a 88 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. En concreto, pues, que dicha reubicación no es una simple formalidad sino una verdadera obligación de hacer, que debe traducirse en actos materiales que objetivamente demuestren la intención de la Administración de tratar de reubicar el funcionario de carrera removido, en otro cargo de carrera para impedir su egreso definitivo, y así se declara.