

# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Primer Trimestre de 1987\**

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. *Administración Descentralizada: Colegios Profesionales.*
- II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
  1. *Impuestos Municipales.*
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
  1. *El Procedimiento Administrativo.* A. Régimen: Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. B. Representación de los interesados. C. Nulidad. D. Reposición.
  2. *Actos Administrativos.* A. Clasificación. B. Requisitos. C. Vicios. D. Efectos. E. Ejecución. 3. *Contratos Administrativos.*
- IV. JURISDICCION CONSTITUCIONAL
  1. *Recursos de Amparo.* A. Carácter extraordinario. B. Derecho de Petición y derecho a obtener oportuna respuesta. C. Acción de amparo como medio de ejecución de Sentencias.
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA
  1. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (anulación).* A. Carácter Subjetivo. B. Recurso de lesividad. C. Suspensión de Efectos del Acto Administrativo. D. Declaración de Urgencia. E. Pruebas. G. Sentencia. a. Poderes del Juez. b. Efectos. c. Vicios. d. Apelación. H. Perención. 2. *El Recurso Contencioso-Administrativo por abstención.* A. Naturaleza de la acción. B. Admisibilidad. C. Efectos. 3. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales.* A. Contencioso-Funcional. B. Contencioso-Agrario. C. Contencioso Tributario. D. Contencioso-Inquilinario.
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
  1. *Expropiación: Arreglo amigable.*
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
  1. *Concejos Municipales. Régimen de Administración de Personal.* 2. *Cargos.* 3. *Derechos: prestaciones sociales.* 4. *Remoción.* 5. *Retiro.* 6. *Renuncia.* 7. *Responsabilidad Administrativa: negligencia.*

---

\* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta el 26-2-87 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) hasta el 26-2-87.

## I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

### 1. Administración Descentralizada: Colegios Profesionales

**CPCA**

**29-1-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Cristina O. de Contreras vs. Colegio de Abogados del Estado Táchira.

**El derecho a la igualdad de oportunidades y de no sufrir desventajas en la competición, es fundamental para los profesionales de colegiación obligatoria, que participen en un proceso eleccionario.**

Los recurrentes son abogados miembros del Colegio de Abogados del Estado Táchira, y como tales personas naturales, impugnan el proceso electoral, según sus alegatos, porque se les lesionó su derecho a participar en pie de igualdad e imparcialmente con otros profesionales en dicho proceso. Ciertamente, que uno de los principales derechos que garantizan la normativa que regula los procesos electorales, es el de participar en él, con iguales posibilidades y sin desventajas, para que no se favorezca a otros competidores. El derecho pues, a la igualdad de oportunidades y de no sufrir desventajas en la competición, es fundamental para los profesionales de colegiación obligatoria, que participan en un proceso eleccionario, y que garantizan las leyes al regular su participación electoral. Una de las manifestaciones del derecho a la igualdad, es la de establecerse iguales requisitos para los participantes y de no liberar de alguno de ellos a ciertos participantes, con la finalidad de facilitar la victoria de unos sobre otros. Además, la imparcialidad es otro de los derechos que se les garantiza a quienes participan en competiciones, llámense concurso o procesos eleccionarios, para ingresar a determinados cargos. Por tanto, estos derechos son individuales y pueden perfectamente ser objeto de tutela jurisdiccional por parte de los Jueces Contenciosos Administrativos, cuando se trata de acciones de nulidad de los procesos o competencias para elegir los candidatos a los cargos de los Colegios Profesionales.

## II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

### 1. Impuestos Municipales

**CSJ-SPA (80)**

**17-2-87**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Dixie Cup de Vzla. vs. Gobernación del Distrito Federal.

**El hecho generador del impuesto de patente de industria y comercio, es el ejercicio de la industria o del comercio, entendidos éstas y aquéllas, en su cabal acepción económica.**

La posibilidad de que una empresa sea gravada por la patente de industria y comercio en el Distrito donde desarrolla su actividad industrial y asimismo sea

gravada en la jurisdicción desde donde vende sus productos, ha sido objeto de repetidas decisiones de la Sala, en las cuales se ha sostenido el criterio que se transcribe a continuación:

“El impuesto denominado patente de industria y comercio que la Constitución atribuye a la competencia municipal, no es un impuesto sobre las ventas, ni sobre los ingresos brutos ni sobre el capital. El hecho generador de este impuesto, como la misma denominación de él ya lo sugiere, es el ejercicio de la industria o del comercio, entendidos, éstas y aquéllas, en su cabal acepción económica, como ya lo tiene dicho la Corte... De ahí entonces que no deben confundirse: ni el hecho generador del impuesto, a cuya ocurrencia éste se causa, con la base para su cálculo, o base imponible, las cuales pueden ser las ventas, los ingresos brutos o el capital, que el legislador municipal seleccione como tal base, según la naturaleza de la industria o del comercio que ejerza; ni la causación del impuesto con el otorgamiento del permiso o licencia, también denominado patente, previos al ejercicio de la industria o del comercio que se pretende ejercer. Si se confunde lo primero —el hecho generador del impuesto con su base imponible—, el impuesto no tendría por objeto toda actividad industrial o comercial sino las ventas, los ingresos brutos o el capital, en sus casos; y si se confunde lo segundo —la causación del impuesto con el otorgamiento del permiso previo denominado patente—, el impuesto no sería tal, sino una tasa. Tales confusiones, siempre posible, sólo resultan explicables en razón de la defectuosa conceptualización técnica de la gran mayoría de nuestras ordenanzas municipales fiscales; pero, una interpretación lógica de sus textos es suficiente para disipar las dudas que puedan surgir al respecto.

Así, pues, se puede ser contribuyente de este impuesto, bien porque se explote una industria, o bien porque se ejerza el comercio, sin que obste legalmente a ello, la circunstancia eventual, jurídicamente intrascendente, aun cuando técnicamente pueda ser criticable, de que en uno y otro caso la base de cálculo del impuesto sea la misma, vgr. las ventas...

En este orden de ideas, la Corte considera que, si, como expresamente lo afirma el representante de la recurrente, “ésta se dedica a la fabricación de telas en sus distintas variedades”, y, a este fin, tiene instalada su fábrica de productos en la ciudad de Maracay, con sus distintos husos, hilanderías, telares, tipo de acabado y estampado y maquinaria inherente, utilizando alrededor de mil quinientos trabajadores, es obvio que allí explota o ejerce su industria y por tanto, que a tal título —de industrial— es contribuyente del Distrito Girardot del Estado Aragua: entre sus rentas municipales, el ordinal primero del artículo séptimo de su respectiva ordenanza señala: “el impuesto sobre el ejercicio en el Distrito de las diferentes industrias”.

Luego, si, conforme al numeral 65 del artículo 8º *ejusdem*, cuya infracción precisamente se denuncia, la base de cálculo del impuesto que grava aquellas industrias entre las cuales está la que el recurrente ejerce, son las ventas, es intrascendente, a los fines fiscales, cuál o cuáles sean los lugares en que se efectúen tales ventas.

Y, a la inversa, si, como también lo afirma la recurrente y lo habían determinado ya las autoridades fiscales municipales del Distrito Federal, “la empresa tiene además en Caracas, sus Oficinas Principales de Administración y Ventas, así como un depósito desde donde se efectúa la distribución de las mercancías vendidas en esta jurisdicción, ventas realizadas siempre al por mayor”, es obvio, asimismo, que, en el Distrito Federal, ejerce el comercio, y que a tal título, es también contribuyente del Fisco Municipal de este Distrito. Luego, si, conforme a la ordenanza local, la base de cálculo del impuesto

es también —coincidentalmente— las ventas, como tal sólo podrán computarse las efectuadas en esta jurisdicción, y no lógicamente las efectuadas en otras jurisdicciones.

En síntesis, la recurrente es contribuyente en Maracay por la industria que allí ejerce y la base de cálculo del impuesto que lo grava son las ventas, independientemente de donde las efectúe. En cambio, es contribuyente, en Caracas, por el comercio que ejerce acá y la base del impuesto que lo grava son también las ventas, pero sólo las efectuadas también acá (ver sentencia del 15 de marzo de 1967 en *Gaceta Forense* Nº 55, páginas 165 a 168)".

Aplicando al caso de autos la precedente decisión, se observa que está demostrado que la contribuyente maneja sus ventas desde el Distrito Federal, por lo que resulta lícito para este último liquidar el impuesto denominado Patente de Industria y Comercio por las ventas efectuadas por Dixie Cup de Venezuela S. A. en el Distrito Federal, y así se declara.

**CSJ-SPA (80)**

**17-2-87**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Dixie Cup de Vzla. vs. Gobernación del Distrito Federal

**La tarifa que deben aplicarle los Concejos Municipales en la patente de industria y comercio a las Empresas Industriales que vendan en jurisdicción distinta a aquella en la que realizan su actividad industrial (agencias o sucursales) es la misma que corresponda a las industrias que produzcan bienes semejantes en jurisdicción de ese Municipio.**

Sobre la determinación de la tarifa aplicable, en general la jurisprudencia de la Sala ha señalado que dado el carácter eminentemente territorial que tiene el gravamen, no opera la tarifa industrial para aquellas industrias situadas fuera de los límites de la entidad cuya ordenanza pretende aplicarse. Tal ha sido el criterio expresado por la Sala en sentencia el 13 de diciembre de 1978:

"Si una misma persona tiene una fábrica de cualquier clase de artículos en algunos de los Estados o Territorios Federales y un negocio donde vende los mismos en el Distrito Sucre, no puede obtener aquí una patente industrial sino como comerciante, atendiendo al carácter de las actividades a que se dedica...

.....  
Pero si, como lo expresa su apoderado judicial, WYANDOTTE DE VENEZUELA, C.A., es una industria nacional dedicada a la fabricación y manufactura y venta de detergentes en general, y, en especial, de detergentes industriales, que tiene en Tejerías su sede industrial, y posee en el Distrito Sucre un establecimiento dedicado a la venta de productos nacionales, es lógico que las autoridades del Distrito Sucre del Estado Miranda, no le reconozcan en su jurisdicción otra condición que la de comerciante y se niegue a aplicar la tarifa que pretende la empresa alegando su condición de industria nacional.

Por consiguiente si la actividad que realiza la contribuyente en el Distrito Sucre del Estado Miranda es de carácter eminentemente comercial, y si éste es uno de los ramos no especificados en el artículo 8º de la Ordenanza sobre patente de industria y comercio de fecha 6 de junio de 1981, aplicable en razón

del tiempo, es indudable que el impuesto que le correspondía pagar a la fecha en que se formula el reparo es el establecido en el ordinal 68 del citado artículo, o sea, el cinco por ciento (5%) de sus ingresos brutos, y no del uno por ciento (1%) como lo ha venido sosteniendo en el curso de este juicio". (Ver *Gaceta Forense* N° 102, págs. 229 y 230).

Ahora bien, el criterio jurisprudencial anteriormente transcrito no entra a analizar la denuncia del recurrente en el sentido de que la aplicación de la tarifa comercial a las industrias que producen fuera del municipio de que se trata es contraria a la Constitución.

Al respecto se observa que, de conformidad con el artículo 34 de la Carta Magna, los municipios estarán sujetos a las limitaciones que se establecen en el artículo 18 de la misma, limitaciones entre las cuales se encuentra la prohibición de gravar los bienes producidos fuera de su territorio en forma diferente a los producidos en él. Si bien es cierto que el impuesto denominado patente de industria y comercio no es un impuesto sobre el bien, lo cual haría pensar, en principio, en la inaplicabilidad de esta prohibición al impuesto denominado patente de industria y comercio (el cual grava el ejercicio de actividades comerciales o industriales), no es menos cierto que cuando se establecen tarifas diferentes para las industrias que producen y venden sus productos en jurisdicción de un mismo municipio, y aquellas industrias que producen en un municipio y venden desde otro, se crea la situación de desigualdad que prohíbe el artículo 18, ordinal 3°, de la Constitución.

Además, si el alcance de la prohibición contenida en el ordinal 3° del artículo 18 de la Constitución, aplicable a los Municipios por mandato de lo dispuesto en el 34, se considera solamente aplicable a los impuestos sobre bienes y no a toda la potestad impositiva atribuida al Municipio, carecería de sentido la prohibición. En efecto, la potestad tributaria atribuida a la municipalidad se limita a las patentes sobre industria y comercio, vehículos, impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos y a los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crean de conformidad con la ley (artículo 31, ordinales 3° y 6°). La prohibición de referencia, para poder tener algún sentido en la formulación misma del texto constitucional, debe considerarse aplicable no sólo a los impuestos sobre bienes, sino también a aquellos impuestos que indirectamente gravan los bienes, como es el impuesto denominado de patente de industria y comercio. En efecto, no puede considerarse compatible con la intención plasmada por el contribuyente en el artículo 18 el que los municipios gravan de forma distinta a las empresas industriales que producen sus artículos en jurisdicción de su distrito y aquellas empresas industriales que indirectamente a través de ella misma o de una sucursal (por tanto, mediante la misma persona jurídica), venden en esa misma jurisdicción productos producidos fuera de ella. Ello contribuiría a crear la situación de desigualdad en la competencia que el constituyente pretende evitar al establecer la prohibición contenida en el ordinal 3° del artículo 18.

En base a las consideraciones que anteceden, considera la Sala que cuando una empresa industrial vende en jurisdicción distinta a aquella en la que realiza su actividad industrial, a través de establecimientos, agencias o sucursales ubicadas en esas otras jurisdicciones, la tarifa que deben aplicarle los Concejos Municipales en la patente de industria y comercio es la misma que corresponda a las industrias que produzcan bienes semejantes en jurisdicción de ese municipio, ya que si bien es verdad que, desde el punto de vista económico, la actividad que desarrollan en ese distrito no es industrial sino comercial, no es menos cierto que la uniformidad en la tarifa aplicable a las industrias se impone por mandato de lo establecido en el artículo 18 —ordinal 3°— es la Constitución, aplicable a los municipios por efecto de lo establecido en el artículo 34 de la misma.

### III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

#### 1. *El Procedimiento Administrativo*

A. *Régimen: Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.*

**CPCA**

**12-2-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: David Antonio Castillo vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

**Procede la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a los funcionarios pertenecientes a los cuerpos de seguridad del Estado cuando se trate de materias que no sean de seguridad y defensa.**

1.— La comunicación dirigida por DAVID ANTONIO CASTILLO al Jefe de Personal de la DISIP en fecha 21 de agosto de 1986, tiene por objeto solicitar una información acerca de su situación actual ante ese Despacho, por cuanto “ha tenido conocimiento en forma extraoficial que existe un procedimiento de exclusión en su contra”. Solicita asimismo copia certificada de todas las actuaciones relacionadas con dicha medida si las hubiere; y solicita se le notifique formalmente.

2.— La comunicación dirigida por DAVID ANTONIO CASTILLO al Director de la DISIP en fecha 23 de octubre de 1986, está referido a señalarle la falta de respuesta del Director de Personal, le transcribe el texto de esa comunicación y le pide expresamente que se pronuncie e invoca para ello el Artículo 67 de la Constitución y el Artículo 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, así como el Artículo 4 y el 8 *ejusdem*.

Para decidir este recurso de amparo, considera esta Corte indispensable pronunciarse si resulta procedente en este caso la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a el caso de funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado, por cuanto de ello depende que el recurrente tenga su derecho conculcado a la defensa como consecuencia de la violación del derecho a la oportuna respuesta.

El Artículo 106 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, dice textualmente:

“De la aplicación de la presente Ley quedan excluidos los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado”.

Del artículo transcrito, se desprende que el derecho de petición consagrado en el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no está referido propiamente a normas de procedimiento y en caso de que así se entendiera, lo determinante en el Artículo 106 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es la materia sobre la que versen los procedimientos. De allí que la norma dice “concernientes” a la seguridad y defensa del Estado. Por tanto, por el hecho de que un funcionario pertenezca a los cuerpos de seguridad del Estado como la DISIP, ello no quiere decir que el organismo no está obligado en ningún caso a aplicar la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pues lo que está consagrando la norma es la exclusión de la Ley en razón de la materia y en ningún caso

excluyendo absolutamente a estos organismos de aplicarla, lo que está excluyendo es precisamente los procedimientos de la Ley en materia de seguridad y defensa, pero en ningún caso debe entenderse que por el hecho que un funcionario pertenezca a un organismo de seguridad y cuando se trata de materias que no sean de seguridad y defensa, pueda quedar desprotegido de sus garantías y derechos constitucionales como es el dirigir peticiones a los poderes públicos y obtener oportuna respuesta y el derecho a la defensa, ambos consagrados constitucionalmente.

#### B. *Representación de los interesados*

**CPCA**

**10-12-86**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: José C. Chacón vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

#### **No procede la representación mediante télex.**

Esta Corte observa que si bien es cierto que en el procedimiento administrativo, como lo es el que se ventila por ante las Comisiones Tripartitas, la representación puede acreditarse mediante una simple carta-poder; sin embargo un télex no tiene tal carácter ni puede equipararse a dicho documento por cuanto le falta la firma del remitente. La abogada que decía actuar por CADAFE bien podía haber convalidado su situación, incluso con posterioridad a la fecha del acto de contestación, demostrando que actuaba debidamente acreditada por la empresa. Al promover y evacuar las pruebas bien podía haber aportado una carta o comunicación del destinatario del télex, esto es, el Jefe de la Región de Los Andes, ratificando el eventual contenido del télex, a fin de que su actuación en el lapso probatorio pudiese destruir el efecto de la confesión ficta de la no comparecencia legítima al acto de contestación había creado. Incluso, por ante la segunda instancia, una vez acreditada su representación habría podido promover pruebas demostrativas de la naturaleza del despido; pero su actividad en tal sentido fue completamente nula, en razón de lo cual la situación planteada por ante la Comisión Tripartita de Primera Instancia no varió en absoluto en el procedimiento de alzada.

#### C. *Nulidad*

**CPCA**

**12-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Omar A. Castillo vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Aparte de lo anterior la Corte cree necesario advertir que el incumplimiento de los lapsos procedimentales en materia administrativa, sólo es motivo de nulidad, y por ende, de reposición, cuando tal falta signifique la omisión de una etapa o fase total de un procedimiento, o una grave lesión al derecho de defensa, que en el presente caso no fue alegado por ninguna de las partes interesadas, convalidando así cualquier violación de los términos del procedimiento, y así se declara.

D. *Reposición***CPCA****12-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Omar A. Castillo vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**En el procedimiento administrativo la reposición (nulidad por razones de forma), sólo procede con la ausencia total y absoluta de un procedimiento legalmente establecido o por indefensión.**

En razón de lo expuesto, la Corte circunscribirá su examen a las denuncias de las normas procedimentales de la Ley Contra Despidos Injustificados y de su Reglamento, que según el recurrente le causaron indefensión, además de las otras ilegalidades, que a juicio del mismo recurrente, existen en el acto impugnado. A este respecto, la Corte observa:

La decisión recurrida consideró que debía anularse el procedimiento seguido ante la Comisión de Primera Instancia, porque en su criterio, en su tramitación se habían cometido vicios de orden público que justificaban tal determinación. A este respecto, resulta importante precisar el tipo de vicio, porque en materia administrativa, y de suyo que el de calificación de despido lo es, no toda irregularidad procedimental da lugar a la nulidad de un trámite. En otras palabras, que en los procedimientos administrativos la reposición que no es sino la nulidad por razones de forma, es de aplicación estricta y limitada. En efecto, las únicas razones que justifican tal nulidad son la ausencia total y absoluta de un procedimiento legalmente establecido, conforme lo precisa el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o la indefensión, en razón de que su fundamento es la garantía del derecho de defensa, consagrado en el artículo 68 de la Constitución, y de acuerdo a lo que también precisa el ordinal 1º del artículo 19, ya citado, por tratarse de la violación de una garantía constitucional y porque las violaciones de estas garantías se sancionan con la nulidad, según lo expresa terminantemente el artículo 46 del Texto Fundamental.

2. *Actos administrativos*A. *Clasificación***CPCA****29-1-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Trabajo).

Ciertamente, dentro de las múltiples y diversas clasificaciones que pueden soportar los actos administrativos, una de ellas es la división en providencias administrativas declarativas y constitutivas, tomada del Derecho Procesal Civil al tipificar a su vez las sentencias. En tal sentido, el acto administrativo como manifestación unilateral de voluntad de un poder público que crea o modifica situaciones jurídicas también puede gozar de esta clasificación, y efectivamente la Doctrina Administrativa nos reseña que los actos administrativos "declarativos" son los que se limitan a constatar

la realización de un hecho o de un acontecimiento, haciendo una mera certificación que no va a introducir ningún elemento novedoso, sino que se concreta a ser un medio de verificación de supuestos preexistentes.

Pero es el caso, que la Doctrina Administrativa dentro de la tipología de los actos administrativos también los agrupa en los denominados "autorizatorios", mediante los cuales la Administración le permite a los Administrados, previa la valoración de unos supuestos de hecho, ejercer un derecho o poder referido a un interés específico; constituyen las providencias administrativas que buena parte de la Doctrina también los ha calificado como actos "habilitantes", en el sentido, que al existir una prohibición para realizar una determinada conducta o actividad, ésta se haría posible en su ejecución, siempre que se obtenga dicha previa habilitación administrativa.

#### B. *Requisitos*

CPCA

18-12-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Horza de Vzla. S. A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**Los requisitos de forma establecidos en los artículos 10, 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil no son aplicables los actos administrativos.**

A este respecto la Corte observa: los artículos 10, 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, no pueden ser infringidos directamente por los organismos administrativos, porque tratándose de reglas de conductas que deben tener presentes los Jueces al sentenciar y relativas a los requisitos formales de las sentencias, no son aplicables a los actos administrativos y a los procedimientos administrativos. En efecto, las decisiones administrativas en lo que se refiere a sus extremos formales, se regulan por otras normas diferentes, aplicables directamente al contenido de dichos actos, y además, los defectos en que hubieran podido incurrir los organismos administrativos en el análisis de los elementos existentes en el expediente administrativo, es decir, en su apreciación, constituyen vicios típicos de los actos administrativos, que pueden ir desde la ausencia total del procedimiento, o de su causa, o motivos, hasta el falso supuesto o la desviación de poder, que pueden subsumirse, según el caso, en los motivos de nulidad absoluta señalados en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o de una manera general, en su artículo 20. De manera, que la Corte considera inadecuadas las denuncias de la violación de los artículos 10, 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

C. *Vicios*

CPCA

5-2-87

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

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

**La infracción de las formas del acto administrativo sólo adquiere relieve cuando ella produce una disminución efectiva, real y trascendente de garantías del procedimiento.**

Por este respecto, la posición dominante de esta Corte y de la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal es considerar que cuando la Ley no declara expresamente nulo el acto por falta de un determinado trámite, sino que éste es anulable, la apreciación de si el defecto entraña nulidad, depende de la importancia que reviste el trámite o la forma incumplida, el derecho que afecta, que produzca indefensión o que prive de algún elemento esencial de conocimiento que incida en el fondo o contenido de las actuaciones administrativas, desnaturalizándolas en su esencia. Esto en razón de que siendo las formas, por su naturaleza, estrictamente instrumentales, la infracción de las mismas sólo adquiere relieve cuando su existencia, como antes lo anotamos, ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando evidentemente su sentido en perjuicio del administrado y aun de la propia Administración. En consecuencia, su inobservancia es irrelevante cuando, de todas maneras, se logra la finalidad que el legislador persigue al exigir la forma o el trámite incumplido.

Por otra parte, si bien es cierto que el Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados establece la aplicación supletoria de las disposiciones de la Ley Orgánica de Tribunales, Procedimientos del Trabajo y del Código de Procedimiento Civil, expresamente señala que "*en cuanto sean aplicables*". De allí que haya sido criterio reiterado de esta Corte, que la aplicación supletoria de esas leyes sólo procede cuando no se contraría la naturaleza administrativa de los procedimientos previstos en esta materia. En este orden de ideas, si en estos procedimientos se incumple algún trámite, la incidencia sobre el acto se resuelve conforme al régimen anteriormente señalado, y si se adoptan decisiones que no toman en cuenta ciertos alegatos, debe entenderse que los mismos han sido desechados tácitamente, pero no puede calificarse tal hecho como un vicio en el procedimiento que obligue, ni al superior jerárquico, ni al juez contencioso administrativo, a anular tales actos y ordenar la reposición del procedimiento al estado de que se corrija esa falta de consideración de tal alegato. Si esos alegatos tuvieran una incidencia determinante en el acto, susceptibles de afectarlo de nulidad, éstos son alegables, de ser el caso, como vicio de fondo, ante los órganos competentes para controlar la legalidad de este tipo de providencia, pero la falta de consideración expresa de dichos alegatos no constituye el vicio de incongruencia previsto en los mencionados artículos del Código de Procedimiento Civil, inaplicables a los procedimientos administrativos. Por lo demás, aun en el caso de que tales dispositivos fueren aplicables a este tipo de procedimientos, en el caso *sub-judice* se observa que los recurrentes no señalan cuáles fueron los alegatos y las pruebas cuya consideración fueron omitidas por la autoridad administrativa, siendo por lo demás la situación que la decisión impugnada tiene una motivación clara y precisa, en la cual se examinan los alegatos de las partes interesadas, concluyendo en que sí está probada la inasistencia al trabajo del ciudadano Juan Caraballo, pero que en vista de que la decisión del despido no fue tomada de inmediato, se considera que ha habi-

do un perdón de la falta. Por lo tanto, la corrección o incorrección de este razonamiento constituiría un error de juicio pero no un error de procedimiento que pueda sustentar el alegato de violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil.

**CPCA****12-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Omar A. Castillo vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**Los vicios en la conformación de los órganos, sólo dan lugar a la anulación de los actos administrativos cuando de ellos se derive una incompetencia grave y manifiesta.**

En cuanto a lo afirmado por la Comisión autora de la decisión recurrida, que el auto para mejor proveer dictado por la Presidente de la Comisión Tripartita de Primera Instancia, está viciado, por haberlo firmado sólo ella y no los demás integrantes, la Corte observa: Los vicios en la conformación de los órganos, sólo dan lugar a la anulación de los actos administrativos cuando de ellos se deriva una incompetencia grave y manifiesta. En este caso no encuentra la Corte que se trate precisamente de este vicio. En efecto, los actos de instrucción o sustanciación de los procedimientos no son decisiones sino actos de ordenación del procedimiento, es decir, de trámite o preparatorios de la decisión final. Por otra parte, perfectamente cabe dentro de las funciones de los Presidentes de las Comisiones Tripartitas de Despidos Injustificados la realización de actos de trámite. Sólo las decisiones definitivas, o que tengan carácter de tal, porque extingan el procedimiento, o prejuzguen sobre la materia de fondo (caducidad, ilegitimidad, inadmisibilidad de la solicitud, por ejemplo), requieren la firma de los tres integrantes de la Comisión, porque son verdaderas decisiones. Los actos de providenciación de las pruebas o de su evacuación, son actos preparatorios de aquellas decisiones. En consecuencia, no existe el vicio imputado por la Comisión de Alzada en el procedimiento seguido ante la Comisión de Primera Instancia, porque solamente su Presidente, hubiera firmado el auto para mejor proveer.

*D. Efectos***CPCA****29-1-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Distribuidora Alba vs. República (Comisión para el Registro de la deuda externa privada).

**La Corte señala la diferencia entre los efectos retroactivos de los actos jurídicos y sus efectos inmediatos.**

En cuanto a los razonamientos anteriores de la demanda de nulidad para sostener la retroactividad del acto impugnado, la Corte observa: De antaño ha sido hartamente discutido la diferencia entre los efectos retroactivos de los actos jurídicos y sus

efectos inmediatos. Los primeros suponen la eliminación, alteración o modificación de hechos pasados y consumados, de modo que supone regular una situación hacia el pasado. Por el contrario, los segundos son los efectos normales y ordinarios de las leyes y demás actos jurídicos, es decir, la regulación de las situaciones futuras. Estas pueden surgir después de tales actos, o ser meras consecuencias de hechos pasados que no se habían producido aún. De modo que lo retroactivo es cambiar situaciones y consecuencias consumadas, y sustituirlas por otras, simplemente para hacerlas desaparecer. Mientras que la aplicación inmediata de los actos jurídicos a la realidad, cuyo origen es el pasado, o por nacer, es otra cosa. En efecto, pechar con nuevos impuestos de importación bienes que estaban libres de ellos, es retroactividad, porque un hecho consumado, la importación exonerada o exenta de tributos, se modifica para gravarla, cuando antes no lo era. Igualmente, efectuar un reintegro de un impuesto pagado, porque la actividad a la cual se refiere, resultó después exonerada, es aplicar retroactivamente una exoneración para modificar el hecho pasado, o sea, la imponibilidad, de la misma actividad. Pero, por ejemplo, si en un determinado momento los propietarios de inmuebles no soportaban cierta obligación, y posteriormente se les impone legalmente una nueva dentro del concepto de función social que trae el artículo 99 de la Constitución, no por ello los propietarios que lo fueran con anterioridad no podrían alegar que a ellos no les es aplicable aquella obligación, porque la adquisición de la propiedad ocurrió mucho antes. Por el contrario, esta nueva obligación es aplicable a los nuevos propietarios y a los antiguos (porque ello no significa una modificación del derecho mismo de propiedad, que sí sería retroactivo, si no regula su ejercicio futuro. En igual sentido, si dentro de la actividad administrativa de fomento, la Administración Pública considera conveniente reconocer determinadas ayudas o beneficios para quienes estén desarrollando algunas actividades industriales, por el hecho de que con posterioridad fije cuáles de esas actividades son las que merecen el estímulo, no por ello está desconociendo el hecho pasado de la realización de aquellas actividades, sino regulando una de sus consecuencias futuras.

Lo importante, pues, es precisar si una decisión administrativa propiamente está desconociendo situaciones consumadas o desconociéndolas, para aplicar consecuencias futuras, que sería retroactividad, o por el contrario, si al regular consecuencias futuras de situaciones pasadas, sin alterar éstas, lo que se está haciendo es darle efectos inmediatos a dicha decisión.

**CPCA**

**10-12-86**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Centro de Ingenieros del Estado Aragua.

Ahora bien, para esta Corte los tres actos impugnados son de efectos temporales por cuanto su ejecución era de inmediato, y por ello, no puede decirse que su duración es indefinida. En efecto, el primer acto recurrido, el de fecha 17 de febrero de 1986, que consistía en la convocatoria de una Asamblea Extraordinaria para el 20-02-86, se agotaba al realizarse esta Asamblea; lo cual sucede también con el segundo acto impugnado de fecha 19 de febrero de 1986, que no es otra cosa sino la del anuncio público de la anterior convocatoria. Y finalmente, en cuanto al tercer acto recurrido, o sea, el que aprobó el presupuesto-programa de 1986, igualmente es un acto de efectos temporales, porque dicho acto se cumplió al comenzar su vigencia el presupuesto mencionado. Igualmente en este último acto se designó una Comisión Contralora que debía tomar posesión de inmediato, cumpliéndose así

también el acto en cuestión. En consecuencia, por ejecutarse los efectos de dichos actos antes de los treinta días a que se contrae el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tienen naturaleza temporal y por ello, la acción de nulidad en contra de ellos debía haberse intentado dentro de los treinta días siguientes a que fueron dictados. Sin embargo, en el presente caso la demanda de nulidad fue intentada el 8 de agosto de 1986, después de cinco meses de producidos cada uno de los actos impugnados. En consecuencia, la demanda era inadmisibile y así debió declararse por el Juzgado de Sustanciación.

#### E. Ejecución

**CPCA**

**10-12-86**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

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

Para decidir, esta Corte observa:

Según lo ha manifestado esta Corte, la sola imposición de sanciones administrativas por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los actos administrativos, más que un hecho anormal constituye lo ordinario, puesto que dichos actos deben cumplirse por los interesados de inmediato de acuerdo al artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. De manera que, en consecuencia, de su no acatamiento sea la sanción ciertamente que se subvertiría el orden público si se estableciera como regla, que la justificación de la suspensión de los efectos de los actos administrativos son precisamente las consecuencias de su incumplimiento. "De aceptarse ello es más fácil no cumplir dichos actos y dejar que se apliquen las sanciones previstas para tal incumplimiento, y luego solicitar la suspensión de su ejecución en base a la imposición de dichas sanciones. En otras palabras, que lo que es normal y corriente en la ejecución de los actos administrativos, como lo es el procedimiento coercitivo: no puede convertirse en la justificación de la suspensión de aquellos actos". (Caso Empresa Talleres y Montajes Industriales Compañía Anónima, C.A. Expediente N° 85-4900).

**CPCA**

**19-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**Cuando las obligaciones derivadas de los actos administrativos pueden ser ejecutadas por la propia Administración, o por otra persona que ésta designe, a costa del obligado, no caen dentro del lapso de prescripción contenido en el art. 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (Sanciones demolición).**

Dilucidadas las cuestiones anteriores debe la Corte pronunciarse sobre el mérito principal del asunto, que consiste en determinar si la Administración Municipal estaba en verdad obligada a emitir un acto declarativo de la prescripción de la sanción administrativa de demolición, que dicha Administración había impuesto al causante de las recurrentes. A este respecto la Corte observa, que éstas fundamentan su pre-

tensión en que según el artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la pena en cuestión estaba prescrita. Por tanto, resulta conveniente transcribir textualmente el texto de dicho artículo que reza así:

“Artículo 70. Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes”.

Puede observarse del texto transcrito, que éste se aplica a la prescripción de las acciones para hacer cumplir las obligaciones derivadas de los actos administrativos. Es decir, cuando para hacerlas cumplir es necesario seguir un procedimiento posterior a la formulación del acto. Sería el caso, por ejemplo, de aquellos que impongan multas que de no ser pagadas oportunamente, la Administración que las impuso deberá seguir un procedimiento ejecutivo. En esta acción ejecutiva, en ausencia de una norma especial, la que prescribe a los cinco (5) años, como lo establece el artículo 70 antes citado. Por el contrario, cuando las obligaciones, cuyo origen es un acto administrativo, no requieran una vía distinta para lograr su cumplimiento, como ocurre con las obligaciones a que se refiere el ordinal 1º del artículo 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es decir, aquellas que la Administración puede ejecutar por sí misma, o por otra persona que designe, a costa del obligado, no caen dentro de aquel lapso de prescripción. Dentro de estas obligaciones, que cuando el obligado no las ejecute directamente, la Administración puede indirectamente lograr su ejecución, caben las sanciones de demolición, puesto que la sanción consiste en el cumplimiento de una obligación de hacer por parte del sancionado, que de no cumplirla la Municipalidad puede hacerlo con sus propios medios. Por tanto, estima esta Corte que la norma contenida en el artículo 70 *eiusdem* resulta inaplicable al caso de autos, y así se declara.

De modo que independientemente de la aplicación retroactiva o no del artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en que según la Municipalidad incurrió el Juez *a quo*, estima esta Corte que el prenombrado Juez erró al considerar aplicable el mencionado artículo, cuando el supuesto regulado se refiere a acciones, y no a penas, que constituye el objeto de la presente controversia, y así se declara.

Corresponde a la Corte examinar si en verdad el lapso de prescripción contemplado en el ordinal 4º del artículo 112 del Código Penal resulta aplicable a la prescripción de las sanciones administrativas. A este respecto la Corte observa: Dispone el artículo 7º de dicho Código lo siguiente:

“Las disposiciones del presente Código en su Libro Primero se aplicarán también a las materias regidas por otras leyes, en cuanto dicten penas y siempre que en ellas no se establezcan en contrario”.

Del texto anterior puede concluirse que en materia de sanciones administrativas, que participan en su esencia de la misma naturaleza de las sanciones penales, si no existe una norma expresa que regule lo referente a su prescripción, son perfectamente aplicables las disposiciones de aquel Código en cuanto a la prescripción de las penas se refiere.

Por su parte, el artículo 112 del Código Penal regula la prescripción de las diversas penas delictuales. Este artículo en su ordinal 4º, se refiere a la prescripción de las multas, que según sea su monto, varía de tres (3) meses a seis (6) meses y a un (1) año, según no sobrepasen de los ciento cuarenta bolívares (Bs. 140,00), o excedan de él hasta dos mil quinientos bolívares (Bs. 2.500), o si son superiores a este último límite. Puede observarse que no existe una referencia a otro tipo de sanción en este mismo ordinal, como sí la hay a la amonestación y suspensión del

empleo, en los ordinales 5º y 3º del artículo objeto de estudio. ¿Quiere decir, entonces, que las otras sanciones administrativas no prescriben? Evidentemente que no; puesto que también el principio general contenido en el artículo 112 del Código Penal, de que las penas se extinguen por el transcurso del tiempo, es perfectamente aplicable a las sanciones administrativas, que no tengan una normativa especialmente establecida en este mismo aspecto. Incluso, esta Corte ha admitido la aplicación supletoria de las normas del Código Penal en su sentencia de fecha 6 de febrero de 1986 (caso Luis Ganelli contra Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Expediente N° 85-4310).

Por tanto, es necesario dentro de la aplicación del Código Penal a las sanciones administrativas, buscar la regulación aplicable a aquellas sanciones cuya prescripción no esté prevista expresamente en el artículo 112 *eiusdem*. En este sentido, considera la Corte que las sanciones de suspensión del empleo, o la inhabilitación para el ejercicio de profesiones, industrias o artes, así como la de multas, a que se refieren los ordinales 3º y 4º del citado artículo 112, se asimilan a las sanciones del mismo tipo que contemplan las leyes administrativas para las infracciones a los deberes legales que se imponen a los ciudadanos cuando se regula el ejercicio de determinadas actividades. De manera que en principio los lapsos de prescripción de las mismas podían extenderse a los de las sanciones administrativas. Así por ejemplo, en caso de suspensiones del ejercicio profesional, en ausencia de una norma relativa a la prescripción de dicha pena, sería válida la aplicación del lapso contemplado en el ordinal 3º del artículo 112 del ya mencionado Código Penal, o sea, la de un tiempo igual a la de la pena más una cuarta parte. Ahora bien, la demolición como sanción administrativa que es, no puede cuantificarse porque su condena no lleva consigo un período de tiempo. En consecuencia la sanción que presenta similitud o semejanza, en cuanto a su temporalidad, es la multa. En este orden de ideas, estima la Corte que, entonces, el plazo aplicable para la prescripción de las sanciones administrativas distintas a la de suspensión de profesiones, actividades, industrias o artes, de carácter no temporal, es el de un (1) año, previsto en el ordinal 4º del artículo 112 *eiusdem* para las multas, y así se declara.

#### F. Prescripción

**CPCA**

**19-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**El artículo 38 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sólo es aplicable a las sanciones administrativas de carácter tributario.**

Por último, la Corte cree necesario aclarar, que al contrario de lo que sostiene el apoderado de la Municipalidad, el artículo 83 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no es aplicable a las sanciones administrativas distintas a las de carácter tributario, por cuanto dicho artículo regula las prescripciones de naturaleza fiscal, es decir, las que interesan a la Hacienda Pública Municipal, pero no se refiere a otro tipo de prescripciones como las derivadas de obligaciones surgidas de la aplicación de la normativa referente al urbanismo, como ocurre en el presente caso, y así se declara.

CPCA

19-2-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**La Administración a quien se le solicite una declaratoria de prescripción está obligada a emitir un acto liberatorio del cumplimiento de la obligación derivada del acto administrativo, si se demuestra el transcurso del plazo extintivo de dicha obligación.**

Ahora bien, del expediente judicial se desprende que la sanción de demolición acordada en la Cámara Municipal el día 17 de octubre de 1979, le fue notificada al causante de las recurrentes el día 20 de noviembre del mismo año, mediante Oficio Nº 4144, emanado de la Dirección General de Desarrollo Urbano, en donde se le participó que disponía de un plazo de quince (15) días para que diera cumplimiento a la sanción de demolición. Ocurre que para el día 16 de mayo de 1986 y para el día 13 de agosto de este mismo año, cuando el interesado solicitó de la Cámara Municipal y de la Sindicatura Municipal, se le reconociera la prescripción de la sanción, efectivamente habría transcurrido más de un (1) año desde que venció el plazo para cumplir la sanción, que como se señaló fue notificada el día 20 de noviembre de 1979. Por tanto, por este solo hecho resulta procedente la prescripción de la sanción, por aplicación de los artículos 7º y 112, ordinal 4º, del Código Penal. No obstante se examinará de seguida si dicha prescripción fue interrumpida, para que la Municipalidad no estuviere obligada a declarar la prescripción.

Quinto. Debe, en consecuencia, la Corte determinar si en verdad la Municipalidad estaba obligada a emitir el acto liberatorio de la declaración de la prescripción, y a este efecto, la Corte observa: Según el artículo 71 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a la ejecución de un acto administrativo alegando la prescripción, "la autoridad administrativa a la que corresponda el conocimiento del asunto procederá, en el término de treinta (30) días, a verificar el tiempo transcurrido y las interrupciones o suspensiones habidas, si fuere el caso y a decidir lo pertinente". Es decir, que la Administración a quien se le solicite una declaratoria de prescripción está obligada a emitir un acto liberatorio del cumplimiento de la obligación derivada del acto administrativo, en este caso la sanción de demolición, si se demuestra el transcurso del plazo extintivo de dicha sanción. En efecto, no se trata de un acto meramente declarativo que no produzca efecto para el futuro. Por el contrario, dicho acto tiene por efecto crear para el interesado una nueva situación, la del solvente, si fuere el caso, o la del liberado, si también lo fuere; cual es la de la extinción de la sanción o pena, hasta el punto que en base a esa nueva situación ya el interesado puede sin limitación o restricción alguna reclamar o ejercer otros derechos que antes no podía ejercer por su estado de mora o de incumplimiento. Cree, por tanto, la Corte, que en verdad existe un verdadero deber legal de entregar al interesado su liberación, si éste demuestra la prescripción de la respectiva sanción u obligación, y de ser así, la Administración no puede abstenerse de hacerlo. Por tanto, sí existe fundamento para obligar, cuando se comprueba la prescripción, a la autoridad competente a que libere de sus obligaciones al interesado, y por tanto, para que éste intente el recurso de abstención o de carencia, si aquélla no le otorga la liberación, y así se declara.

Ahora bien, del Informe del propio Director General de Desarrollo Urbano de fecha 27 de junio de 1986, aparece que se verificó el transcurso de más de cinco (5) años, sin interrupción o suspensión, desde que se impuso la sanción de demolición al causante de las recurrentes (17 de octubre de 1979) y desde que le fuera notificada (20 de noviembre de 1979) (Folio 103 del expediente administrativo), y desde

las fechas en que el interesado solicitó la reconsideración de la sanción, y desde que canceló la multa que también se le impuso (15 de diciembre de 1979); y así le fue participado a la Cámara Municipal, a la cual también se dirigió el interesado, solicitándole declarar prescrita la sanción de demolición, en razón de que por estar en vigencia no se le podía otorgar la cédula de habitabilidad (Folios 17 al 19 del expediente judicial llevado por el Tribunal *a quo*). Incluso en el Informe de la citada Dirección General de Desarrollo Urbano se le comunica a la Cámara Municipal que la ratificación de la sanción, en fecha 17 de octubre de 1979, resulta ilegal, en razón que con anterioridad, se había reconsiderado favorablemente la misma en beneficio del interesado. En razón del razonamiento anterior, la Dirección General de Desarrollo Urbano, recomendó se declarara la prescripción de la sanción de demolición al mismo interesado. No obstante, tal declaración no se produjo sino que por el contrario, la Cámara Municipal hasta el presente no ha producido ningún acto en ese sentido, y tampoco justificó la Municipalidad en el juicio, el por qué no ha acordado tal liberación; lo cual se deduce incluso del Informe que el propio Director General de Desarrollo Urbano envió al Secretario de dicha Cámara, en donde después de reseñar todas las actuaciones seguidas por el interesado participa que todo el expediente con los informes respectivos fueron enviados a la Sindicatura Municipal para que ésta se pronunciara al respecto (Folios 106 y 107).

No cabe duda, pues, que estando acreditada la prescripción de la sanción de demolición y la no interrupción o suspensión de la misma, por las autoridades competentes, como lo es la Dirección General de Desarrollo Urbano, la Municipalidad debe cumplir con su deber de emitir el acto liberatorio de dicha sanción, ya que efectivamente se demostró que no cumplió con tal obligación, por lo que resulta procedente el recurso de abstención intentado en su contra, y así se declara.

### 3. *Contratos Administrativos*

**CPCA**

**12-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Mundo Blanco de Vzla. vs. Municipalidad del Distrito Girardot del Estado Aragua.

**En los contratos que celebren las diversas Administraciones Tributarias es procedente el conceder exoneraciones de tipo fiscal.**

Para resolver, la Corte cree necesario delimitar el objeto de la apelación, que de acuerdo con los términos en que el Juez *a quo* resolvió la controversia, con los de la sustentación de la apelación de la Municipalidad y los de los Informes de la recurrente, se reduce a determinar: Primero, si resulta válida la Cláusula contractual por la que la Municipalidad se comprometió a conceder exoneraciones a las industrias que se establecieran en los terrenos dentro de los cuales la empresa recurrente adquirió sus parcelas. Segundo, determinada la validez de dicha Cláusula, si la exoneración resultaba aplicable a la recurrente como compradora y por ello si a ésta le bastaba alegar la existencia de la Cláusula establecida en el contrato de su causante original, y Tercero, de ser cierto lo anterior, si en verdad el Concejo Municipal estaba obligado a conceder dicha exoneración a la recurrente.

A este respecto la Corte observa: Nada impide que en los contratos que celebren las diversas Administraciones Tributarias, éstas en su actividad de fomentar las actividades económicas, acepten conceder exoneraciones de tipo fiscal precisamente

para que determinadas industrias o comercios se instalen en sus respectivos territorios. Por otra parte, es verdad que para conceder exoneraciones es necesario un texto legal que lo permita. Ahora bien, tampoco se requiere que tales exoneraciones se prevean específicamente, sino que basta, para cumplir con el requisito constitucional de la existencia de un texto legal para ello, que el respectivo instrumento tributario faculte a la correspondiente Administración Fiscal para conceder exoneraciones al regular el pago de determinados impuestos. Así ocurre por ejemplo, con la Ordenanza de Rentas Municipales del Distrito Girardot del 15 de febrero de 1952, que resultaba ser el texto legal regulador de los impuestos derivados de las actividades industriales, comerciales o similares en dicho Distrito, como se desprende de su artículo 1º. En dicha Ordenanza se previó como facultad del Concejo Municipal del referido Distrito (artículo 43) la de conceder exoneraciones, con el único requisito de un "previo y riguroso examen, por parte del Concejo Municipal, de la solicitud que al efecto se presentare y del motivo que la justifique". Esta facultad evidentemente que tenía que referirse a la exoneración de los impuestos a que se contraía la Ordenanza de Rentas Municipales, que no eran otros que los relativos a la actividad industrial, comercial o similar. Por tanto, la Cláusula en cuestión, del documento de compra-venta registrado el 7 de mayo de 1965, resultaba ser válida a la luz de la Ordenanza vigente, que era la de fecha 15 de febrero de 1952. Igualmente en la Ordenanza que derogó la de 15 de febrero de 1952, o sea, la del 1º de enero de 1967, que reformó parcialmente la primera, se previó similar facultad para conceder exoneraciones en la materia por ella regulada, o sea, la relativa a los impuestos concernientes a las actividades industriales, comerciales o de índole similar (artículos 1º y 43).

Por el hecho de que la Ordenanza de 22 de diciembre de 1969, denominada sobre Industria y Comercio, específicamente señalara los casos de exenciones o exoneraciones, de las industrias que se establecieran en el Distrito Girardot, por un lapso de cinco años a partir de la fecha de su inicio (artículo 51, ordinal 1º), no significa que con anterioridad bajo la vigencia de las Ordenanzas sobre Rentas Municipales de 15 de febrero de 1952 y 1º de enero de 1967, el Concejo Municipal no hubiera podido reconocer exoneraciones para los mismos supuestos, en base a la facultad genérica de exonerar los impuestos que gravaban las actividades industriales o comerciales, que se preveía en cada una de las Ordenanzas últimamente mencionadas.

En concreto, que a juicio de la Corte la Cláusula en cuestión no adolecía de ilegalidad, sino que la misma resultaba conforme con la facultad de reconocer exoneraciones que la Ordenanza vigente para la época reconocía al Concejo Municipal en materia impositiva de las actividades industriales, comerciales y similares. Fue así como dicho Concejo aprobó el contrato de compra-venta con la empresa Tejidos de Punto Tip Top, C.A., en sus sesiones de fechas 31 de agosto de 1964, 5 de octubre de 1964 y 25 de enero de 1965.

#### IV. JURISDICCION CONSTITUCIONAL

##### 1. *Recurso de Amparo*

##### A. *Carácter extraordinario*

**CPCA**

**20-2-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Asociación Civil Pescadores del Lago vs. República (Ministerio de Hacienda).

**Es inadmisibile el recurso de amparo al no darse la condición extraordinaria del amparo como vía de actuación.**

Para decidir la Corte observa:

El objeto de la acción de amparo interpuesta es la protección de los derechos constitucionales de propiedad y defensa del recurrente que el mismo estima fueron violados por la decisión del Director de Bienes y Servicios Administrativos del Ministerio de Hacienda, efectuada mediante un télex dirigido al Administrador de la Aduana de Guanta-Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui, en virtud del cual autoriza a dicho funcionario a recibir ofertas de compras de bienes que, según señala el accionante, le fueron donados. Ahora bien, la competencia de los Jueces en materia de amparo se determina, tal como lo ha señalado nuestro máximo organismo jurisdiccional, en base a la afinidad natural que el caso planteado posea con la competencia natural de los mismos ante los cuales hubiese sido requerida la protección que acuerda el artículo 49 de la Constitución Nacional. En el caso presente, si se analiza desde el punto de vista del objeto del amparo, el mismo está constituido por un acto administrativo de un funcionario de la Administración Pública Nacional contra el cual cabe recurso jerárquico ante el Ministro. De allí que el acto definitivo que agota la vía administrativa corresponderá al mencionado órgano del Poder Ejecutivo Nacional. Ahora bien, la competencia para conocer de los actos de los Ministros está reservada a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Por lo que atañe a la garantía o derechos constitucionales violados en el caso presente, la misma tampoco presenta afinidad con la que corresponde a esta Corte. Por otra parte, sujeto como se encuentra el acto impugnado a una decisión definitiva por parte del organismo que agote la vía administrativa, obviamente existen recursos ordinarios a través de los cuales puede dilucidarse la pretensión del accionante, por lo cual no está dado en el presente caso el supuesto que la naturaleza del amparo exige que se cumpla, que es su carácter de vía extraordinaria.

En base a lo anterior, por una parte no puede asumir este organismo jurisdiccional la competencia porque la cuestión escapa a su esfera natural y por otra no está presente la condición extraordinaria del amparo como vía de actuación, por lo cual esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, lo declara inadmisibile.

**CPCA**

**19-2-87**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Empresa Bello Campo C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**Está plenamente justificado el amparo como pretensión procesal autónoma, cuando los medios ordinarios que existen contra los actos inconstitucionales o ilegales, sean insuficientes, para reparar el perjuicio o inidóneo para evitar el daño o la lesión causada por tales actos.**

La Corte observa que del auto de admisión dictado por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, el 4 de septiembre de 1986 (folio 14), se evidencia que el recurso de amparo de que trata la presente apelación, se sustanció conforme al procedimiento previsto en el Capítulo IV del Código Orgánico Tributario. De allí que requiera en un lapso breve —tres días— información sobre la causa de la omisión denunciada en el recurso y adviertiera, así mismo, que procedería a dictar sentencia en un lapso de cinco días hábiles, contados a partir del vencimiento del primero de los términos acordados,

todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 210 del Código Orgánico Tributario. Por otra parte, la forma como se dio la sentencia apelada es una ratificación de que el procedimiento escogido por el Juzgador fue el del capítulo IV, tal y como se ha expuesto.

Ahora bien, en esa escogencia, estima la Corte, el Juzgado Superior actuó conforme a derecho, sin que se pueda invalidar su actuación bajo el alegato expuesto por el apelante de que no procede el recurso extraordinario de amparo en el presente caso, por cuanto "existen dos vías ordinarias para alcanzar el fin perseguido por el amparo": el recurso de abstención y el derivado del silencio administrativo, ambos sustanciables por procedimientos diferentes a los utilizados por el Juzgador.

En cuanto al carácter extraordinario del recurso de amparo que, según afirma el apelante, lo hacen procedente sólo en los casos de que no existan otros recursos administrativos o judiciales, ya la Corte se ha pronunciado sobre la materia fijando criterios que ahora se ratifican en el presente fallo. En efecto, ha sostenido la Corte: "Ahora bien, en esta oportunidad la Corte precisa aún más sus doctrinas respecto a la procedencia del amparo, en el sentido de aclarar que por el fin que persigue la Constitución en su artículo 49, de la inmediata protección de las garantías constitucionales, y en concreto de lograr el restablecimiento oportuno de las situaciones jurídicas infringidas, cuando los medios ordinarios que existen contra los actos inconstitucionales o ilegales, sean insuficientes, para reparar el perjuicio, o inidóneo para evitar el daño o la lesión causada, por tales actos, la acción autónoma de amparo, entonces resulta procedente. Y si a esta inidoneidad e insuficiencia se agrega la incertidumbre en que se coloca al interesado, respecto al ejercicio de un derecho, por la no operatividad inmediata del recurso ordinario o normal contra el acto ilegal, está plenamente justificado el amparo como pretensión procesal autónoma, que busca precisamente la protección judicial para se evite un daño existente, o se impida uno ciertamente inminente e irreparable".

En el caso de autos, dando por sentado que la recurrente se ha visto expuesta a daños y perjuicios en su reputación y fama de diligente en el mercado inmobiliario, encontrándose a riesgo de que los inquilinos a quienes no se les ha podido suministrar el certificado de solvencia, soliciten la rescisión de los contratos de arrendamientos y el pago de los daños y perjuicios que se les ha causado, cuestiones éstas que no fueron controvertidas por la Municipalidad, no es dable exigir que se recurra a una vía ordinaria que no garantizaría la reparabilidad de los perjuicios que se ocasionan y por ello era ajustado a derecho que el Sentenciador admitiera el recurso de amparo por la vía que lo hizo y así se declara.

Por otra parte, ninguna trascendencia tiene en la solución que debe dársele en el presente caso, el que se determine si lo apropiado era el ejercicio de un recurso de abstención o jerárquico que origina el silencio administrativo; lo importante era determinar, tal y como lo hizo el sentenciador, que bien que se trate de un recurso por abstención o de que se considere que lo que ha persistido es una situación de silencio administrativo, en ambas circunstancias se está frente a una conducta omisa de la Administración que hace procedente el recurso de amparo y así se declara.

**B. Derecho de petición y derecho a obtener oportuna respuesta****CPCA****12-2-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: David Antonio Castillo vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores)

**El derecho de petición puede ser invocado como un derecho constitucional violado.**

De acuerdo al razonamiento anterior y con base a los recaudos aportados por el recurrente, al caso le es aplicable el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. De los autos se desprende que precisamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regula el derecho de petición frente a la Administración Pública y ella conforma uno de los poderes públicos a que se refiere el artículo 67 de la Constitución.

Ahora bien, el hecho de haber quedado regulado ese derecho de petición por ante la Administración Pública, ello no quiere decir que no puede invocarse como un derecho constitucionalmente violado. En este caso concreto, la Administración no ha respondido a la petición ejercida por el ciudadano David Antonio Castillo, y esta Corte considera que le ha sido conculcado su derecho a obtener oportuna respuesta.

Considera esta Corte, que en el caso de autos, se aplica la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en lo referente a la oportuna respuesta que debe recibir este particular (que es o fue funcionario de un organismo de la Administración Pública), y que de los recaudos no se desprende que se trate de un procedimiento en materia de seguridad y defensa; la conclusión a la que parece conducir este argumento es la aplicación del silencio administrativo, consagrado en el artículo 4 *ejusdem*. Por cuanto, al no resolverse un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que el organismo ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, y ello no releva a los órganos administrativos ni a su personeros, de las responsabilidades que les sean imputables por la omisión o demora.

Pero es el caso de autos que la exclusión de nómina del personal de la Disip constituye un hecho material que menoscaba y perturba el derecho de David Antonio Castillo, y no existe constancia en el expediente que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tal acto. Por tanto, en aplicación del artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no podría entenderse que procede el silencio administrativo de una solicitud como la de autos, por cuanto se caería en el absurdo de que si David Antonio Castillo tuviera que entender por aplicación del silencio administrativo, de que sí está en nómina del organismo, haría imposible su derecho a la defensa por ante los Tribunales del Contencioso-Administrativo, ya que tendría que solicitar la nulidad de un acto inexistente y no le sería posible solicitar la nulidad de un hecho material que no configura en sí mismo un acto administrativo tácito. De allí que esté conculcado en el caso de autos, el derecho consagrado en el artículo 67 de la Constitución.

Asimismo, esta Corte establece que no entra a pronunciarse sobre el contenido de la solicitud, sino solamente sobre la obligación constitucional de un órgano de la Administración Pública de dar oportuna respuesta a un ciudadano que ha prestado sus servicios durante años a la Administración, y ese silencio lo coloca en un estado de indefensión.

Por las razones antes señaladas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

decide acordar el amparo solicitado por el ciudadano David Antonio Castillo, en el sentido de restablecer su derecho a obtener una oportuna respuesta, y en consecuencia le ordena al Director General Sectorial de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip), que dé respuesta a la comunicación que en alzada le dirigiera el recurrente y decida atendiendo a los requerimientos allí señalados en un plazo de quince (15) días hábiles, transcurrido el cual se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

C. *Acción de Amparo como medio de ejecución de Sentencias*

**CPCA**

**18-12-86**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: José del Socorro Quintero vs. Colegio de Bioanalistas del Distrito Federal y Estado Miranda.

**Procede el amparo cuando recae sobre la ejecución del culpado.**

Una vez declarada con lugar mediante la citada sentencia decisoria del recurso Contencioso-Administrativo de nulidad, la pretensión del recurrente de obtener la inscripción en el organismo profesional, mediante el rechazo de los fundamentos en los cuales dicho Colegio (de Bioanalistas) fundara su negativa, por considerarlos completamente infundados y contrarios a derecho, tal declaratoria implicaba, como consecuencia lógica y necesaria, la satisfacción de la pretensión deducida, esto es, la inscripción en el Colegio, a los fines de habilitar al recurrente para el ejercicio profesional que la Constitución condiciona a la colegiación. Estima al efecto el organismo que la sentencia de esta Corte en forma alguna ordenó la inscripción; pero tal alegato es un simple subterfugio para incumplir el fallo por cuanto en el mismo se analizan y se rechazan las razones por las cuales se ha negado la inscripción, lo cual necesariamente significa remover los obstáculos para que la misma se efectúe. El recurrente solicitó la nulidad del acto que impedía obtener la satisfacción de su derecho, por lo cual al ser removido por ilegítimo dicho acto sólo queda el restablecimiento del actor en el derecho lesionado con el mismo. Al negarse a proceder a la inscripción el Colegio se coloca en rebeldía frente al organismo jurisdiccional y sus argumentos en contra de la sentencia definitivamente firme de esta Corte resultan totalmente improcedentes por carecer de todo fundamento.

Al señalar el representante del Colegio que en el caso presente no se ha violado el artículo 82 de la Constitución por cuanto dicha norma prevé la obligación de todo profesional universitario de inscribirse en el Colegio respectivo para el ejercicio de la profesión y, José Quintero Bravo no es un profesional universitario. Utiliza nuevamente un subterfugio, por cuanto, por una parte, lo que se denuncia como violado es obviamente la garantía constitucional y no la exigencia de la colegiación contenida en la norma y, por otra parte, la noción de profesional universitario no puede interpretarse en su sentido más restringido sino que, por el contrario, debe extenderse a todas las profesiones que requieran un título que se obtenga a través de la enseñanza superior, cualquiera que sea el organismo que otorgue el título en cuestión.

Por lo que atañe al alegato de que no se ha violado el artículo 84 de la Constitución por cuanto el mismo limita la libertad de trabajo a las restricciones legales y, la Ley del Ejercicio del Bioanálisis prevé un requisito que ha sido incumplido por el recurrente, se observa que, al hacer tal señalamiento el representante del Colegio viola el contenido de la sentencia de esta Corte al desaplicarlo, por cuanto en el mismo se afirma que en la situación del recurrente se había dado cumplimiento a los requisitos legales, ya que este organismo jurisdiccional a través del examen de la situación

estimó que el Ejecutivo estaba debidamente facultado para autorizar la inscripción del recurrente en la forma como lo efectuara.

Rechaza igualmente esta Corte el alegato del representante del Colegio de Bioanalistas de que a través del recurso de amparo se estaría acordando una ampliación de la sentencia tantas veces aludida por cuanto el objeto de la acción constitucional ejercida ha sido obtener por esta vía extraordinaria del amparo el cumplimiento de una decisión que el organismo administrativo se niega a acatar. No se desvirtúa en forma alguna el sentido del amparo, cuando el mismo recae sobre la ejecución de un fallo, ya que si el recurrente carece de los medios para obtener dicha ejecución y, en el caso específico del régimen Contencioso-Administrativo, el organismo contra el cual se recurriera y que resultara vencido, se niega a dar cumplimiento a una prescripción de hacer, obviamente se coloca al recurrente victorioso del recurso Contencioso-Administrativo en una situación de total impotencia a menos que se le otorgue una vía especial para conminar a la Administración rebelde, como es la situación *sub-judice*, a acatar la decisión jurisdiccional.

En el caso presente resulta indudable que al negársele la inscripción al recurrente en el Colegio de Bioanalistas a pesar de que había dado cumplimiento a los requisitos legalmente previstos, se le está lesionando su derecho constitucional al trabajo y se está afectando la esfera de sus derechos subjetivos. De allí que, están dados los supuestos para la procedencia del mandamiento de amparo que fuera solicitado, por cuanto el recurrente ha demostrado que el organismo contra el cual accionara ha lesionado sus derechos constitucionales.

Es por las razones que anteceden que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dicta el presente mandamiento de amparo a favor del ciudadano José del Socorro Quintero Bravo, antes identificado, ordenando al Colegio de Bioanalistas del Distrito Federal y Estado Miranda, proceda a inscribirlo como miembro lo cual deberá hacer en el lapso máximo de diez (10) días contados a partir de la publicación de la presente sentencia y, si vencido dicho lapso no se hubiese dado cumplimiento a la orden de inscripción, el antes mencionado se tendrá como inscrito a todos los efectos legales.

## V. JURISDICCION CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA

### 1. *El Contencioso-Administrativo de los Actos Administrativos (anulación)*

#### A. *Carácter subjetivo*

**CPCA**

**26-2-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Esteban Volcán vs. República (Inquilinato).

**El recurso contencioso de anulación es un recurso subjetivo.**

Esta Corte estima, en relación a los alegatos del formalizante, que el proceso Contencioso-Administrativo que se instaura para impugnar un acto de la Administración puede afectar tan sólo los intereses del recurrente, que es el modelo que normalmente se muestra cuando se alude a los recursos de anulación; pero puede también constituir el sustento y origen de un conflicto de derechos subjetivos que constituye una verdadera y auténtica relación "de partes". Este último tipo de situaciones es la que se origina cuando el procedimiento administrativo constitutivo del acto es de los denominados *cuasi jurisdiccionales*, por cuanto en los mismos la Admi-

nistración al asumir la decisión constitutiva del acto administrativo, lo que hace es dirimir, en la misma forma como lo haría un juez, un conflicto de intereses.

La evolución del recurso Contencioso-Administrativo de anulación le ha hecho perder, cada vez más, el originario carácter que se le atribuía de ser un "recurso objetivo", esto es, un proceso-denuncia en el cual el recurrente mueve los mecanismos jurisdiccionales en el solo interés del orden jurídico, para impedir que subsista un acto que, por estar viciado de ilegalidad, lesiona tal orden. Cada vez más el recurso contencioso de anulación se transforma en un recurso subjetivo, esto es, en un medio de hacer valer, por parte del recurrente, sus pretensiones frente a la Administración y, en los actos que tuvieron su origen en un procedimiento *cuasi-jurisdiccional*, frente a la contraparte. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al establecer la celosa exigencia de una legitimidad especial tanto en los recurrentes como en los comparecientes (coadyuvantes u oponentes) ha subjetivado cada vez más el recurso. Por otra parte, al contemplar las posibilidades de que el Tribunal Contencioso-Administrativo pueda hacer un pronunciamiento de condena en la sentencia que decide el recurso de anulación (artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) ha impulsado la anotada tendencia. Hoy en día nadie se atrevería a decir que el recurso de nulidad sea simplemente el medio de impugnación contra un acto administrativo, exigida como lo es la demostración del interés en el accionante y, controvertida como se plantea la situación, cualquiera que sea la naturaleza del acto.

#### B. *Recurso de lesividad*

**CPCA**

**29-1-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Emilia Ochoa S. vs. Universidad Central de Venezuela.

#### **El "Recurso de lesividad" no está contemplado en el ordenamiento positivo venezolano.**

En cuanto a la aplicación del recurso de lesividad incoado por la Universidad Central de Venezuela, esta Corte debe hacer algunas precisiones:

1. El recurso de lesividad está consagrado en la legislación española (artículo 56 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa) para el supuesto de un acto emanado de la propia administración sobre el cual no puede ejercer sus facultades de auto-tutela. Por ello, la administración adopta el papel excepcional de postulante de la tutela judicial, interponiendo al efecto ante el Tribunal Contencioso-Administrativo el llamado recurso de lesividad, recurso que no está contemplado en la legislación venezolana.

2. El recurso de lesividad parte del supuesto de que el acto administrativo recurrido causa una lesión, que debe traducirse en una lesión jurídica, es decir, que infringe el ordenamiento positivo, y es económicamente perjudicial para el interés público (lesión económica). Además, exige de la propia administración autora del acto, declararlo previamente dentro de un determinado plazo, como lesivo a los intereses públicos.

3. En el caso que pudiera adecuarse el recurso de lesividad al caso de autos, el Rector de la Universidad Central de Venezuela tendría que haber obtenido de la autoridad suprema de la Universidad, el Consejo Universitario, un acuerdo de declaratoria de lesividad del acto administrativo cuya nulidad se pretende por ante esta Corte.

4. Así mismo, en el supuesto que se admitiera una excepción al principio de la irrevocabilidad de actos declaratorios de derechos, distintos a los previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Revisión de Oficio), todo parece indicar que correspondería esa legitimación al Fiscal General de la República, por cuanto la Constitución en el Artículo 218 le atribuye al Ministerio Público el velar por la exacta observancia de la Constitución y las Leyes, y ello guarda relación con el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia cuando consagra: "...El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la Ley atribuye tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general".

Esta Corte quiere señalar algunas consideraciones contenidas en el Dictamen consignado por el Ministerio Público en el cual luego del planteamiento del problema determina como necesario "analizar si efectivamente en la legislación que rige la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela, puede ser legitimado activo el organismo que dicta el acto".

En este sentido afirma: "Es claro que en Venezuela, no fue concebido el recurso Contencioso-Administrativo para que la administración corrija sus errores y menos en detrimento de un administrador que había resultado favorecido por una decisión, sino más bien para restablecer los derechos subjetivos de los administrados lesionados por la actuación de la Administración".

"Aun cuando se llegara a la interpretación más amplia..., no caben dentro de esa norma los criterios esgrimidos por la Universidad Central de Venezuela".

"Las excepciones al principio del interés personal, las establece el propio artículo 121, a saber: Fiscal General de la República, quien puede ser legitimado activo cuando se trata de actos de efectos particulares que afectan un interés general; ello es así porque el Ministerio Público por su naturaleza misma está llamado a velar por la legalidad y todo acto que la menoscabe le atañe directamente en cuanto debe solicitar el restablecimiento del derecho violado por un acto que perturba el interés general".

"Otra excepción son los funcionarios a quienes la Ley atribuya esta facultad. En ninguno de los dos casos podemos subsumir la condición de la actora en este juicio".

En consecuencia, esta Corte considera que el Rector de la Universidad Central de Venezuela no tiene la legitimación activa para actuar, aun cuando sea su representante legal, por cuanto adolece de la cualidad o interés para solicitar la nulidad de un acto administrativo emanado del Consejo de Apelaciones de la Universidad Central de Venezuela que en el caso de autos, crea derechos a la Profesora Ochoa Serrano. Por ello cuando actuó el Consejo de Apelaciones, ejerció las atribuciones legalmente atribuidas y lo hizo como Universidad Central de Venezuela. De allí que resulta contrario a derecho y contrario a la Ley de Universidades afirmar, como lo hace la Universidad por ante esta Corte, que el Consejo de Apelaciones actuaba como un tercero interpartes y no podía asumir en el ejercicio de sus funciones, la representación de los intereses de la Universidad.

Es más, aun cuando la Ley de Universidades atribuye al Consejo de Apelaciones conocer y decidir en última instancia administrativa, los recursos interpuestos contra las decisiones de los Consejos de Facultad en materia de sanciones a los profesores, la misma Ley consagra los canales de comunicación interna de la institución en esa materia.

Por ello el artículo 67, Numeral 7º) establece como atribución del Decano someter a la consideración del Consejo Universitario los acuerdos y medidas adoptadas por el Consejo de la Facultad, como sería el caso de la remoción de un profesor (artículo 62, Numeral 10º), y a su vez atribuye al Rector el someter a la consideración del Consejo Universitario los procesos de remoción de los Decanos y de los *miembros del personal docente y de investigación* (artículo 36, Numeral 11º).

De manera que el Consejo Universitario debe *estar en conocimiento* de los procesos de remoción de profesores, pero *sólo conoce y resuelve* de los procesos disciplinarios de la remoción de las autoridades universitarias no integrantes del Consejo Universitario (artículo 26, Numeral 11º).

Por tanto, el Consejo de Apelaciones es la Universidad en el ejercicio de sus atribuciones disciplinarias y por tanto, no se requiere notificar a la "Universidad" de un recurso interpuesto contra el acto del Consejo de la Facultad de Odontología, y por tanto, el vicio de nulidad absoluta invocado como consecuencia de la ausencia de notificación, es absolutamente improcedente.

Así mismo, la contraposición de intereses antagónicos dentro de un mismo organismo administrativo, y por tanto no conciliables, como es el caso de autos, en el cual la Universidad pretende por ante esta Corte, que se deje sin efecto la decisión del Consejo de Apelaciones y se vuelva a la decisión emanada del Consejo de la Facultad de Odontología, constituye un riesgo en la aplicación de la imparcialidad como precepto que debe cumplirse en los organismos administrativos cuando deban aplicar cuestiones de procedimiento (artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). A ello debemos agregar la seguridad jurídica que debe regir la actuación de la administración. Por ello es que el Recurso de lesividad contemplado en la legislación española constituye una vía excepcional que además exige para su procedencia una serie de pasos previos que garanticen, precisamente, a los administrados, que los derechos que surjan de los actos administrativos de efectos particulares, no se hagan nugatorios por la opción de la revisión de los mismos a instancia del propio organismo que lo dictó, cuando la Ley atribuye a un órgano distinto al jerárquico, que su decisión pondrá fin a la vía administrativa.

Por tanto, al no estar regulada esta posibilidad en el derecho venezolano, admitir la legitimación del órgano máximo de la Universidad Central de Venezuela, sería para esta Corte entrar a conocer de un recurso administrativo violentando la normativa que regula el procedimiento disciplinario de las Universidades y en consecuencia, esta Corte estaría contrariando la Ley de Universidades, la cual fue reformada precisamente para separar el proceso disciplinario de los profesores del órgano máximo de las Universidades.

Aceptar el razonamiento de la Universidad Central de Venezuela sería caer en el absurdo de que el Consejo de Apelaciones se presentara a esta Corte para defender el acto administrativo objeto del recurso, situación insostenible, pues trasladaría a esta Corte los conflictos inter-órganos que pudieran suscitarse sin que en realidad el fondo de la controversia que sería la lesión del ordenamiento positivo estuviera presente, por cuanto la lesión estaría recayendo en el destinatario de la decisión, en este caso en la Profesora Emilia Ochoa Serrano.

Si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no establece una prohibición para interponer un recurso por el mismo organismo administrativo que dicta un acto administrativo de efectos particulares, y ante la ausencia de la Ley Orgánica que organice y regule la jurisdicción Contencioso-Administrativa de acuerdo al artículo 181 *ejusdem*, no es menos cierto que tampoco existe una norma expresa que regule el recurso de lesividad invocado por el recurrente.

Por tanto, el régimen de revisión de los actos administrativos de carácter particular en vía administrativa, se rige por los artículos 81 a 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en aplicación de la distribución de competencias consagradas en la Ley de Universidades, el órgano al que le corresponde reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por la Universidad, en ejercicio de su competencia disciplinaria es al Consejo de Apelaciones de la Universidad, lo cual lo podrá hacer en cualquier momento, de oficio o a solicitud de los particulares. En ninguno de estos supuestos está contemplado que un órgano que no puso fin a la vía administrativa (aun cuando jerárquicamente sea superior, por cuanto resulta con-

trario a la Ley), pueda usurpar esa competencia atribuida expresamente al Consejo de Apelaciones como "última instancia administrativa". (Artículo 46, Ordinal 1º de la Ley de Universidades).

Lo más que ha podido hacer el órgano supremo de la Universidad (artículo 24 de la Ley de Universidades), el Consejo Universitario, hubiera sido dirigirse al Consejo de Apelaciones y señalarle al mismo, como una iniciativa de resguardo de la legalidad administrativa, los vicios de nulidad absoluta del acto administrativo en cuestión y el Consejo de Apelaciones decidir el mérito de la solicitud y obrar de oficio en el sentido indicado.

El artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos está referido a la irrevocabilidad de los actos administrativos que originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, norma que guarda relación con el artículo 93 *ejusdem*, en la cual se establece que la vía Contencioso-Administrativa quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado.

En consecuencia, en el caso que nos ocupa, y en aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en sus artículos 82, 83 y 93; por la competencia expresa atribuida por la Ley de Universidades al Consejo de Apelaciones de la Universidad Central de Venezuela como órgano de la Universidad Central que agota la vía administrativa por ser el superior jerárquico en materia disciplinaria, por no estar contemplado en el ordenamiento positivo venezolano el recurso de lesividad invocado; y por inaplicación del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que exige el interés personal, legítimo y directo para impugnar el acto de que se trata y en atención a que "sólo" el recurrente que reúna esos requisitos podrá intentar la nulidad de los actos administrativos de carácter particular. En este caso, el Rector de la Universidad Central de Venezuela no reúne tales requisitos.

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el presente recurso por cuanto es inadmisibile dada la falta de cualidad o interés de la Universidad Central de Venezuela en la persona del Rector, en aplicación del artículo 124, Numeral 1º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para impugnar el acto administrativo del Consejo de Apelaciones, por medio de la cual se le impone a la Profesora Emilia Ochoa Serrano, la sanción de amonestación escrita.

### C. *Suspensión de efectos*

CSJ-SPA

11-12-86

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: NOMINACA vs. República (Ministerio de Energía y Minas).

**Procede la solicitud de suspensión de efectos en el caso de la declaración de caducidad de unas concesiones de terceros.**

En el presente caso, el apoderado del recurrente apunta una serie de alegatos sobre la necesidad y conveniencia de la suspensión solicitada y plantea, como argumento fundamental, que una actuación de la Administración en el sentido de otorgar a un tercero la concesión declarada caduca por la resolución recurrida, podría causar graves conflictos de intereses y considerables perjuicios económicos a su representada.

Y observa la Corte que ciertamente, en el caso de autos y tal como lo señala el solicitante, entre las consecuencias que se derivan de la declaratoria de caducidad de las concesiones mencionadas, está la de que, actuando dentro del ámbito de sus atribuciones, puede la Administración otorgar nuevas concesiones sobre los terrenos que fueron objeto de las declaradas caducas por las resoluciones recurridas, causándose, para el caso de una decisión final favorable al recurrente, daños de difícil reparación por la definitiva.

Con vista de las circunstancias descritas y velando la Corte tanto por el interés colectivo que la Administración representa, como por el interés particular que podría verse afectado al ocasionársele a la recurrente perjuicios de dificultosa reparación en la definitiva, esta Sala Político-Administrativa, sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión planteada, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, acuerda la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, previa caución, cuyo monto fija la Sala en Tres Millones de Bolívares (Bs. 3.000.000,00) destinada a garantizar a la Administración de las resultas de una sentencia confirmatoria de la decisión administrativa recurrida o de la falta de impulso procesal adecuado por parte del solicitante de la suspensión, lo que daría lugar, en su caso, a la consiguiente revocatoria por la Sala, todo en acatamiento de lo dispuesto por el transcrito artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Líbrese, en su oportunidad, el correspondiente oficio al Ministro de Hacienda notificándole la suspensión acordada, si la fianza fuere prestada a satisfacción de este Alto Tribunal, por lo cual se concede un plazo de seis (6) audiencias, pasado el cual, sin haberse dado cumplimiento a lo ordenado quedará sin efecto la suspensión.

**CSJ-SPA (397)**

**16-12-86**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Industrias Farmacéuticas Asociados C.A. vs. República (Ministerio de Fomento).

**No procede la suspensión de efectos del acto administrativo cuando existe coincidencia entre la materia de la definitiva y la que se solicita se decida por vía de pronunciamiento previo.**

En relación al de autos, observa la Corte que se ha solicitado la nulidad del registro concedido por la Oficina de Registro de la Propiedad Industrial de fecha 30 de abril de 1982, Nº 269, en lo relativo a la marca solicitada bajo el nombre de JOY; e, invocando el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ha solicitado que se suspenda la inscripción de dicha marca inscrita en el Libro Quinto llevado por el Registro de la Propiedad Industrial, conforme al artículo 44 de la Ley de Propiedad Industrial.

Estima la Corte que, en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole regulada en el artículo 136 de su Ley Orgánica —el cual, como quedó dicho, está confiado por el legislador a la discrecionalidad del juez de lo contencioso y se encuentra previsto para proteger al recurrente de los perjuicios que le hubiere causado el acto impugnado, irreparable por la definitiva no podría hacerse sin decidir, al propio tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, la sentencia definitiva sin que, con antelación, se hubiere dado cumplimiento a los trámites del proceso, pruebas incluidas, que deban conducir a aquélla. En efecto: lo que se está solicitando en verdad de la Corte, en este momento del proceso, es que ella revoque el acto impugnado a través de la vía de la

suspensión de los efectos del mismo, ya que, concedida la marca sin que hubiere mediado oportuna oposición, conforme al artículo 81 *ejusdem*, era imperativo para el Registrador efectuar el registro de la misma y expedir el correspondiente certificado, actos estos últimos cuya realización compete exclusivamente al referido funcionario a consecuencia de la inscripción ya otorgada, y en los cuales la única intervención que corresponde al interesado es la entrega del timbre fiscal necesario. La falta de este registro, según la ley, implica que la Resolución mediante la cual se concede la marca queda sin efecto y nulas las actuaciones respectivas.

Luego, el pronunciamiento previo aquí solicitado conduciría, de producirse, a la imposibilidad de hacer efectivo el registro de una marca ya concedida por el funcionario competente, cuando la sentencia definitiva estaría destinada, precisamente, a decidir ese punto: si procedía o no la concesión y consecuente registro de la marca en referencia.

Existe, pues, en casos como el de autos, una coincidencia entre la materia de la definitiva y la que se solicita que se decida por vía de pronunciamiento previo, lo cual impide a la Corte acceder a ello. Lo anteriormente expuesto revela, por lo demás, que es requisito *sine qua non* para la procedente aplicación de la norma (artículo 136) el carácter auténticamente "previo" del pronunciamiento allí regulado, es decir, que so pretexto de él no se decida lo que se sentenciaría en la definitiva o sea el fondo de la controversia.

En fin, no se trataría de "suspender" los efectos del acto impugnado, sino de satisfacer de una vez por todas la pretensión del recurrente, lo cual revela que sería un pronunciamiento definitivo, colmador de sus aspiraciones sin tener que esperar la sentencia que pusiera fin al recurso con la resolución del asunto de fondo. Por ello no se trata, en el caso, de una mera suspensión sujeta a las resultas del juicio, sino de una determinación previa con el mismo efecto contundente y absoluto de una posible sentencia que llegase a pronunciar la nulidad del acto: que no ha lugar al registro de la marca JOY a favor de la C.A. Cigarrera Bigott, lo cual —se reitera— es un pronunciamiento reservado al fallo final y que, por ende, no puede ser materia de uno de carácter previo y efectos provisionales porque es esto lo que corresponde, precisamente, resolver en la sentencia.

Por consiguiente, considerando la naturaleza del acto, la Corte reitera su criterio de que no procede la suspensión de los efectos del mismo, en casos como el presente, porque hacerlo equivaldría a pronunciarse sobre materia que corresponde al fondo del asunto. (Véase asimismo decisión de esta Sala del 28-4-83, "Magefesa").

CPCA

29-1-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Cristina de Contreras vs. Colegio de Abogados del Estado Táchira.

**La suspensión de efectos del acto administrativo participa de la naturaleza de las medidas cautelares como medio de protección de las resultas del juicio en caso que éste resulte favorable al demandante.**

Para resolver la Corte observa: En los procedimientos de nulidad de los actos administrativos existe una medida que participa de la naturaleza de las medidas cautelares, es decir, de ser un medio de proteger las resultas del juicio, para el caso de

que éste resulte favorable al demandante. Esta medida es la suspensión provisional de los efectos de los actos cuya nulidad se solicita. Tales medidas cautelares parten del supuesto de la presunción grave del derecho reclamado cuya tutela jurisdiccional se pretende, y además de la existencia cierta del preligro que el actor sufra un perjuicio, por la actitud del demandado para enervar los efectos futuros de la sentencia. Dichos elementos también se reflejan en materia contencioso-administrativa, cuando el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, exige para que los Jueces Contencioso-Administrativos puedan suspender provisionalmente los efectos de los actos impugnados, que estos actos sean de efectos particulares y que la medida sea indispensable para evitar perjuicios no reparables, o de difícil reparación. En efecto, en cuanto al primer requisito, un acto de efectos particulares puede representar una presunción grave de la existencia de una lesión a un derecho o interés legítimo de los recurrentes, y en cuanto al segundo requisito, es la evidencia del peligro de sufrir el riesgo señalado de manera irreparable, o de difícil reparación, por la sentencia definitiva.

No cabe duda, pues, que existen dos órganos directivos del Colegio mencionado, lo que representa un grave riesgo para la Corporación y los intereses de los abogados. Igualmente, pone en duda que la fecha fijada para la asunción de los nuevos directivos hubiera sido la del 7 de enero de 1987, cuando señala que la misma debió ser la del 14 del mismo mes y año, y que en esa fecha no se efectuó el acto, razón por la cual, estima la Corte, aquél se considera todavía en funciones. Además, de este mismo Informe se deduce que en el acto de votaciones sólo participaron 269 abogados, de los cuales 256 votaron por la Plancha Nº 1, 5 por la Plancha Nº 2 y, 8 lo hicieron nulos. Es decir, que el 30% de esos votantes estuvo constituido por los ochenta electores cuya participación se considera ilegal.

Por lo expuesto, cree la Corte, que existen serios perjuicios que pueden derivarse para los recurrentes y para los profesionales que representaron en el proceso electoral, en sus derechos electorales así como para su condición personal, por el clima originado con dicho proceso, y para el interés general que representa dicho acto, por lo que resulta conveniente suspender provisionalmente los efectos de tal proceso, disponiéndose que los candidatos que resultaron elegidos en el acto del diez de diciembre de 1986, no ejerzan sus funciones en la Junta Directiva del Colegio de Abogados del Estado Táchira, y que continúe en las mismas la anterior Junta Directiva, hasta tanto concluya este juicio, y así se declara.

**CPCA**

**29-1-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Trabajo).

**Procede la suspensión de efectos del acto administrativo en el caso de la medida de calificación de despido que recaiga sobre los recurrentes estando en proceso de discusión un Contrato Colectivo.**

Es evidente que la calificación de despido produce un gravamen de difícil reparación a los accionantes tanto en su condición de dirigentes sindicales miembros de la Directiva de un Sindicato, titulares de derechos laborales sujetos a un plazo y como Pilotos Comerciales. En el primero de los casos, se afecta la labor individual que por Ley les corresponde y que despliegan al frente de la Organización Sindical Pilotos de Viasa, que en efecto, han recibido de los afiliados un mandato de naturaleza

laboral que deben cumplir y que está sometido a un plazo; en el caso de autos, debemos destacar como circunstancia especial y extraordinaria a considerar en la suspensión, que en la actualidad está en proceso de discusión un nuevo Contrato Colectivo, y sobre tal circunstancia, la medida de calificación de despido que recayó sobre los recurrentes impide a éstos participar directamente en sus discusiones que establecerán las condiciones laborales futuras de los pilotos; aspecto que constituye un derecho principal de la investidura e inamovilidad sindical. En el segundo de los casos, se debe señalar como perjuicio de difícil reparación, la posibilidad cierta que los accionantes sean objeto de la sanción prevista en el Reglamento de Licencias del Personal Técnico Aeronáutico y en consecuencia, se vean impedidos de ejercer su actividad profesional al no renovárseles o suspenderseles la licencia, por existir una calificación administrativa que establece el supuesto de hecho que da lugar a la no renovación o suspensión como lo establecen el Ordinal 3º del Artículo 112 y el Artículo 118 del Reglamento antes citado.

Supuestos éstos que aunados a las circunstancias del caso, determinan la necesidad procesal de suspender el acto administrativo de calificación de despido que afectó a los accionantes, por cuanto se ha precisado la existencia de daños de difícil reparación por la definitiva; asimismo, se constata que los recurrentes son los peticionarios de la suspensión y que la providencia impugnada es un acto administrativo de efectos particulares; extremos éstos que constituyen las exigencias del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y así expresamente lo declara esta Corte.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que acordara la suspensión de los efectos del acto dictado en fecha 30 de setiembre de 1986 por el Inspector del Trabajo del Municipio Vargas del Distrito Federal que decidió favorablemente la solicitud formulada por la empresa "Venezolana Internacional de Aviación, S. A. (VIASA)" contra los recurrentes, miembros de la Junta Directiva de la Organización Sindical Pilotos de Viasa, (O.S.P.V.) por las siguientes razones:

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia faculta al tribunal contencioso-administrativo para suspender los efectos del acto administrativo singular en los casos que la misma prevé. La norma de origen esencialmente jurisprudencial ha sido ampliamente desarrollada por la doctrina y ha tenido una amplia aplicación a raíz de la vigencia del texto que la contempla. De allí que la institución se ha divulgado en forma tal que su aplicación forma parte de manera casi obligatoria de los recursos de nulidad que en las más variadas materias se interponen ante los Tribunales Contencioso-Administrativos. Lo anterior ha permitido que se establezcan una serie de rasgos característicos que se han ido perfilando a través de la jurisprudencia de las modalidades de la institución; de su alcance y de sus límites.

Uno de los rasgos que hasta fecha reciente parecía ser una constante de la suspensión; radicaba en que la naturaleza de su objeto debía ser un acto productor de efectos positivos, en el sentido de que el acto impugnado cuya suspensión se solicitaba era generador de consecuencias activas del cual era directa o indirectamente responsable. Se partía de allí de la diferencia entre el acto de efectos negativos, cuya suspensión no era lógicamente posible, del mencionado acto de efectos positivos, contra el cual podía dirigirse la solicitud prevista en el artículo 136 *ejusdem*.

Para entender mejor lo señalado, baste recordar que una decisión administrativa puede ordenar que se produzca un efecto; o puede establecer que se concluya un efecto. La primera es una decisión positiva; en cuanto que la segunda es una decisión

negativa o denegatoria. Cuando la Administración ordena la demolición de una construcción ilegal, por ejemplo, está acordando que se produzca un efecto positivo en el sentido de que deberá procederse al desmantelamiento y eliminación de un inmueble. Cuando se solicita la suspensión de tales efectos, se quiere impedir que la fuerza ejecutoria que emana del acto permita que se produzcan las actuaciones positivas que en definitiva van a afectar al impugnante del acto. Por el contrario, cuando la Administración ordena la paralización de una obra, está con ello impidiendo que se produzca un efecto positivo, es decir, está dictando una orden denegatoria.

Parecía claro que la suspensión de los efectos del acto, tal como la expresión lo indica, significa detener un efecto positivo en curso; no suplir la falta del mismo. De allí que, objeto de la suspensión era el acto de efectos positivos. Se estimó que, el acto de efectos negativos no podía técnicamente ser objeto de suspensión, porque la misma significaría crear una actuación que la Administración había omitido, por lo cual implicaría una sustitución del Juez en la actividad administrativa; antes de que, a través del proceso hubiese podido determinar la legalidad o ilegalidad de la actuación.

En realidad cuando se decide "suspender" un efecto negativo, lo que se está haciendo es decidiendo anticipadamente la pretensión del recurso *in limite litis*, cuando aún no se ha trabado el debate procesal y el juez no tiene elementos de juicio para considerar ajustada a derecho la pretensión del recurrente.

Esta Corte mantuvo el criterio de que la suspensión no podía operar sobre un efecto negativo sino que la misma actuaba tan sólo sobre el efecto positivo el cual estaba destinado a inhibir. Fue esta posición la que se mantuvo en casos como el de la solicitud de suspensión de los efectos de un acto dictado por un instituto autónomo que ordenó cesara el suministro de un subsidio que había sido previsto presupuestariamente en beneficio de una entidad cultural. La Corte decidió en esa oportunidad que la suspensión en la forma en que fuera practicada significaba ordenar que se efectuase el pago exigido, que no era otra cosa que la pretensión definitiva requerida por el acto para cuyo otorgamiento era necesario un debate de fondo que determinada la legitimidad de tal pretensión.

Ahora bien, este criterio ya fue modificado por la Corte en el caso de la suspensión solicitada y acordada por la misma de paralización por parte de un Concejo Municipal de una construcción. En esa oportunidad, al disentir de mis colegas señalaba que era equivocada la orientación que se le estaba dando a la institución.

La disidente estima que la mejor interpretación de las instituciones jurídicas sobre todo cuando ellas tienen carácter excepcional, no puede ser otra que la que deriva de su propio texto, por lo que en el caso presente cuando se habla de suspensión en la Ley se está aludiendo simplemente al hecho de detener un efecto en curso de naturaleza positiva. Interpretar más allá esta potestad significa otorgarle poderes al juez que no posee, por lo menos cuando ante el mismo se ventila el recurso contencioso-administrativo de anulación. En efecto, con tal recurso el juez tiene la facultad de anular un acto y restablecer la situación anterior al mismo para no permitir que el vicio que lo afectaba continúe lesionando el orden jurídico y dañando la esfera subjetiva del recurrente victorioso. Se le da al juez en tal caso un poder cautelar para impedir con la suspensión de los efectos, que el acto impugnado pueda acarrear daños irreparables antes de que se dicte la sentencia que determine su conformidad o no con ese orden jurídico.

Estimo que, en una oportunidad como la presente, ante el debate de un tema como el planteado, se pone de manifiesto la diferencia esencial entre la suspensión en el recurso contencioso-administrativo de nulidad y la acción de amparo, la cual está presente no sólo en la naturaleza del derecho violado, que en el primero es de rango legal y en el segundo de rango constitucional, sino también en la función

del juez y en el objetivo del proceso. Es cierto que ambas son medidas urgentes que requieren por tanto de procedimientos sumarios. Igualmente tienen en común el carácter excepcional ya que la suspensión deroga el principio de la ejecutividad del acto administrativo y el amparo deroga todas las vías ordinarias de actuación; pero la diferencia radica en que el amparo requiere de una decisión de fondo por cuanto a través del mismo se desea obtener el restablecimiento de la situación jurídica lesionada y ello sólo es posible cuando le es dado examinar al juez, aun cuando sea en forma somera, los fundamentos de la acción interpuesta y los alegatos de la contraparte. Por el contrario, en la suspensión, el carácter de medida cautelar está presente: el juez no puede entrar al fondo, y como no puede hacerlo no le es dado acordar la pretensión que el actor deduce debiendo limitarse a impedir que la misma se haga irrealizable en base a las condiciones que se plantean en el proceso. El juez del amparo decide la cuestión planteada por el actor en forma rápida y sin dilaciones, restableciendo, si fuere el caso, el derecho lesionado; pero lo hace una vez que ha examinado los elementos de juicio que éste le aportara y que ha oído los alegatos de aquel contra quien se propone la acción o el recurso. El juez contencioso-administrativo al decidir la suspensión, sólo ve el daño que el acto puede acarrear de continuar subsistiendo los efectos positivos que dicho acto impugnado establece. De allí que en una situación como la presente, en la cual se ha alegado la violación del Derecho Constitucional de sindicación, los recurrentes podían en forma independiente o conjunta con el presente recurso ocurrir por la vía del amparo que le habría permitido al juez restablecer la situación jurídica lesionada, si hubiese sido demostrada la ilegitimidad de la conducta administrativa, en forma breve y sumaria.

No puede el que disiente dejar de señalar que en la acción de abstención o negativa prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el juez contencioso administrativo sin que medie la declaratoria de nulidad de un acto, ya que no existe acto que anular, puede ordenar a la Administración realice una determinada acción de la cual se ha abstenido (efecto negativo); pero para que tal pronunciamiento se produzca, es necesario que se conozca del fondo de la cuestión a través de todo el proceso.

La disidente se pregunta si, existiendo como existen las vías anteriores del amparo y de la abstención o negativa, le es dado a un Tribunal sustituirse en la actividad administrativa, acordando un efecto que la misma ha negado o eliminado, sin conocer previamente de la cuestión de fondo y considera que la respuesta no puede ser sino negativa. Es por ello que disiente del contenido decisorio del fallo señalando una vez más, como lo hiciera en anteriores oportunidades, que lo que ha de hacerse en casos como el presente es proceder a la inmediata declaratoria de urgencia cuando el sustanciador se percate de la gravedad de la situación planteada en el libelo, a fin de sentenciar en breve tiempo sobre el fondo mismo de la cuestión planteada que es lo único que puede realmente satisfacer los intereses de las partes.

**CPCA****19-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Adolfo Medina M. vs. Universidad Centro Occidental "Lisandro Alvarado".

**Para acordar la medida de suspensión de los actos administrativos debe llevarse a los jueces contencioso-administrativos la convicción de que dicha medida resulta imprescindible para no hacer**

**nugatorios o ineficaces los efectos de la sentencia definitiva, que llegare a declarar la nulidad del acto impugnado.**

La necesidad de evitar un daño con la ejecución del acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad se pretende, así como la irreparabilidad del mismo por la sentencia definitiva, son los presupuestos fundamentales de la medida precautelativa de suspensión provisional de los efectos de tales actos, pendiente el correspondiente procedimiento de anulación, conforme lo determina el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto este artículo reza textualmente así:

“A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio. La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

Puede concluirse, entonces, que para acordar una medida como la señalada, debe llevarse a los jueces contencioso administrativos la convicción, de que dicha medida resulta imprescindible para no hacer nugatorios o ineficaces los efectos de la sentencia definitiva, que llegare a declarar la nulidad del acto impugnado. En el presente caso, de anularse el acto, sus efectos serían los de extinguir el acto de destitución y el de reincorporar el recurrente al cargo de Profesor que desempeñaba en la Universidad Centro Occidental “Lisandro Alvarado”. Igualmente, en el supuesto que ello fuere procedente y así se acordara en la sentencia definitiva de esta Corte, otro efecto sería la condena a los posibles daños y perjuicios patrimoniales que la ilegalidad del acto recurrido pudiera haberle causado al mismo recurrente.

Ahora bien, cualesquiera de los dos efectos anteriormente indicados, bien pudieran ser logrados al ordenarse la ejecución de la sentencia que declarara nulo el acto cuya nulidad se pretende. En efecto, la eventual reincorporación es una consecuencia que no es necesario anticipar, porque en todo caso de resultar procedente la nulidad de la destitución, por los motivos de ilegalidad denunciados, aquélla tendría efectos retroactivos, de modo que no se perjudicaría su carrera profesional. Igualmente de acordarlo así la Corte, los daños y perjuicios económicos también se pagarían con tal retroactividad. De manera, que no encuentra la Corte justificado el que se adelanten los efectos principales de la sentencia, suspendiéndose la ejecución del acto cuya nulidad se pretende, como lo solicitan los recurrentes.

Por lo demás, el señalamiento de los supuestos perjuicios, que dice el recurrente le causa la ejecución inmediata del acto impugnado, fue hecho de manera tan indeterminada y genérica, que la Corte no encuentra ninguna evidencia de los mismos, por lo que no ha sido llevado a su conocimiento una demostración convincente de la existencia de tales perjuicios, y así se declara.

D. *Declaración de Urgencia*

CPCA

3-2-87

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Marcelo Laprea B. vs. Universidad de Oriente.

**Para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad del propio asunto planteado se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la misma.**

Establece el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la procedencia para acordar —a solicitud de parte y aun de oficio— la declaratoria de urgente materia la del caso sometido a su consideración, declaratoria que caso de producirse conlleva la procedencia para decidir sin más dilación y con omisión de la aplicación de los lapsos procesales establecidos en las Secciones Segunda y Tercera del Capítulo II del Título V de la Ley citada.

Salvo la consideración legal según la cual urgente decisión debe producirse en los conflictos que se susciten entre funcionarios u órganos del poder público, la misma Ley no desarrolla ni define las condiciones de hecho que, en general, deban producirse en los casos de autos, para que pueda considerarse la materia objeto del proceso, como de urgente decisión, y por ende, sentenciable sin más trámite.

La omisión señalada precedentemente, fundamentó la declaración sustitutiva de esta Corte, la cual consideró que "...para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la norma, por afectar los hechos sometidos a la litis, intereses colectivos, o que constituyan los mismos cierta amenaza sobre bienes o intereses particulares, o que produzcan daños por el transcurso del tiempo, de difícil o imposible reparación o cuando se amenacen servicios imprescindibles...".

En el caso de autos, ninguno de los supuestos citados ha sido argumentado por los recurrentes, quienes por el contrario fundamentan la procedencia de su solicitud, en el aserto según el cual "...la naturaleza del caso tratado *puede* determinar que se produzcan efectos perjudiciales en caso de *excesiva tardanza*. Por lo mismo, porque se trata de un recurso referido a la legitimidad de la elección de un funcionario cuya permanencia en el cargo *más allá del término prudencial* para el trámite del recurso *puede viciar* actos que interesan al Estado y a los administrados en un área fundamental como es la Educación Superior...".

Considera esta Corte que los accionantes no justifican cabalmente la declaratoria solicitada.

En efecto, estima esta Corte como vacía de sentido, la afirmación según la cual, los actos emanados del funcionario cuyo nombramiento se impugna, puedan ser nulos o no, dependiendo de la fecha en la cual esta Corte se pronuncie sobre el fondo del asunto planteado.

De otra parte, considera esta Corte que el recurso deducido, plantea cuestiones que, por su importancia, requiere ser oída la instancia administrativa, Universidad de Oriente, la cual entiende esta Corte deberá ser el órgano más interesado en la regularidad de su funcionamiento.

F. *Pruebas*

CSJ-SPA (382)

11-12-86

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La prueba de inspección ocular sólo es procedente cuando no puedan utilizarse otros medios de prueba.**

La Sala observa:

El artículo 1428 del Código Civil que define la prueba de inspección ocular, es del tenor siguiente:

“Artículo 1428.—“El reconocimiento o inspección ocular puede promoverse como prueba en juicio, para hacer constar las circunstancias o el estado de los lugares o de las cosas que no se pueda o no sea fácil acreditar de otra manera, sin extenderse a apreciaciones que necesiten conocimientos periciales”.

Como puede observarse, la prueba de inspección ocular fue establecida para hacer constar las circunstancias o el estado de los lugares o de las cosas, y está condicionada al hecho de que los extremos a probar a través de ella no sean de fácil o posible acreditación por otros medios idóneos. Ello aparece corroborado en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia donde el legislador prevé la procedencia de la inspección ocular sobre documentos que formen parte de los archivos de la Administración Pública, “si hay constancia de que la prueba que de ellos pretenda deducirse no puede traerse de otro modo a los autos”. Es decir, estamos en presencia, conforme a la ley, de un medio probatorio de naturaleza subsidiaria, sólo procedente en caso de que no pueda utilizarse otro que, conforme a los textos señalados, adquiere entonces carácter principal.

En el presente caso, respecto de los documentos que la recurrente ha señalado como parte integrante de expedientes que reposan en los archivos de la Procuraduría General de la República, ha podido promoverse su incorporación a estos autos, a través de la prueba de exhibición establecida en el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que prevé incluso la posibilidad de dejar copia certificada o fotostática debidamente autenticada del documento íntegro, norma cuyo texto es del siguiente tenor:

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

Asimismo, con relación a los documentos públicos que se citan con datos de registro correspondientes a la Oficina Subalterna del Distrito Puerto Cabello del Estado Carabobo, hubiere podido acreditarse en autos su existencia mediante copia debidamente certificada.

Consecuentemente, a juicio de la Corte, los hechos y circunstancias que la apelante expone en su escrito de promoción de pruebas son acreditables de otra manera en forma principal. Por tanto, considera improcedente la admisión de la prueba de inspección ocular como medio probatorio a estos efectos, y así lo declara expresamente.

**CPCA****22-1-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Israel A. Alvarez vs. República (Ministerio de la Defensa).

**Las copias documentales para que puedan surtir efectos legales deberán estar certificadas, todas y cada una de ellas.**

Al respecto, la Corte ha reiterado que las copias documentales para que puedan surtir efectos legales deberán estar certificadas, todas y cada una de ellas, de conformidad con lo establecido en el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central y 1384 del Código Civil. Es evidente, que las copias documentales presentadas como relativas al expediente administrativo del actor no reúnen tales características. Dicho expediente tampoco fue promovido en esta alzada. En consecuencia, su contenido es inapreciable para esta Corte, y así se declara.

**CPCA****29-1-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Cristina O. de Contreras vs. Colegio de Abogados del Estado Táchira.

De los recaudos acompañados al recurso se desprende la existencia del inicio del proceso electoral del Colegio de Abogados del Estado Táchira. Igualmente de los diarios regionales, que, según la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (sentencia de fecha 07-06-82) y de esta misma Corte (sentencia de fecha 18-12-86, caso Diario Los Andes contra decisión de la Inspectoría del Trabajo del Estado Trujillo), su existencia e identidad son hechos notorios, se desprende que la recurrente, Cristina Omaña de Contreras, fue candidata a Presidente de dicha Corporación, y que igualmente, se retiró de la competición por estimar que no existían condiciones de igualdad y de imparcialidad que le garantizaran su derecho a participar en tal proceso. Precisamente la justificación de su retiro se debió a que se reconoció a ochenta profesionales un beneficio que no está contemplado en la normativa electoral, como es sustituir la solvencia por una correspondencia del Impreabogado en donde expresa que tales profesionales celebraron un convenio para el pago de sus cotizaciones atrasadas. Además, de los diarios regionales señalados, aparece una información, cuya veracidad esta Corte presume incluso reflejada en fotografías, que con motivo de la realización de las elecciones y de la proclamación de los candidatos de la Plancha N° 1, única participante en las elecciones, la sede del Colegio fue ocupada por las Fuerzas Policiales. Según tales informaciones, ello causa "una delicada situación", y que "parece haberse agudizado la crisis". Tal información es de fecha 10 de enero de 1987. (Ver Diario La Nación de esa misma fecha, que figura al folio 29). Por otra parte, según otra

información, el día 8 de enero de 1987, se celebró un acto de incorporación de los candidatos elegidos, a la Junta Directiva del referido Colegio (Ver Diario Católico de la misma fecha, que se encuentra al folio 30).

### G. Sentencia

#### a. Poderes del Juez

**CPCA**

**18-12-86**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Francisco Delgado vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Observa esta Corte en relación con el primero de los fundamentos que hiciera valer el *a quo* para declarar la nulidad del acto que, tal argumento, conforma una consideración particular del juzgador sobre el manejo de los fondos adscritos al organismo administrativo, lo cual constituye una opinión sobre el mérito de la actuación administrativa, esto es, sobre la oportunidad o conveniencia de la gestión que la Administración realiza. Ahora bien, es sabido que los tribunales contencioso-administrativos controlan, salvo facultades expresamente atribuidas mediante ley, tan sólo la legitimidad de la acción administrativa, esto es, la conformidad de su conducta con el modelo normativo que les corresponde aplicar. Las motivaciones que la Administración hubiese tenido para asumir sus decisiones; las razones técnicas en que las hubiese basado; la mayor o menor conveniencia de las escogencias que realiza; las orientaciones políticas que la misma asuma son, en principio, ajenas al control de legitimidad. En el caso presente la Administración ha anulado el acto impugnado, no porque el mismo careciese de los requisitos legales, sino porque no se conformó con el modelo de actuación que el *a quo* estima conveniente. La razón de la nulidad declarada, en consecuencia no está prevista en texto legal alguno, constituyendo una sustitución del juez en el poder de valoración de la Administración, por lo cual resulta contrario a derecho y así se declara.

#### b. Efectos temporales

**CPCA**

**18-12-86**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Fernando Da Silva vs. Municipalidad del Distrito Federal.

**La declaración de Nulidad Absoluta del acto administrativo, tiene efectos ex-tunc.**

Ahora bien, como se constató anteriormente, al establecerse la incompetencia del órgano, la consecuencia es la nulidad absoluta del acto, lo que implica la imposibilidad por parte de la Administración de subsanar el acto así calificado, por cuanto tal declaración tiene efectos *ex-tunc*, en el sentido, que las consecuencias de esa nulidad absoluta son hacia el pasado y hacia el futuro, no sólo sobre el acto administrativo de segundo grado, sino también del acto administrativo constitutivo, el cual se encuentra subsumido en la providencia ratificatoria que emanó de la incompetente Comisión Metropolitana de Urbanismo, y así se declara.

c. *Vicios*

CPCA

5-2-87

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

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

**El falso supuesto, como defecto procesal, debe ser localizado por parte de quien lo invoca.**

En cuanto al alegato de falso supuesto, como defecto procesal también previsto en el Código de Procedimiento Civil, y susceptible de producir la nulidad de las sentencias, observa esta Corte, que este vicio consiste en una errónea captación del contenido material de las actas del proceso, cometido, por ejemplo, al atribuírsele a un instrumento o acta del mismo, menciones que no contiene, de manera que la apreciación de la prueba no puede considerarse basada en lo realmente escrito en dichas actas o documentos. Este defecto debe localizarse, por parte de quien lo invoca, con la máxima precisión, señalando las palabras escritas en esas actas que el Juzgador erróneamente reproduce en su fallo, o que sustituya por otras, lo cual no ocurre en el presente caso, aun en el supuesto de que tal vicio fuera apreciable por aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil. No procede en consecuencia el alegato sobre violación de los artículos 12 y 162 del citado Código y así se declara.

d. *Apelación*

CPCA

18-12-86

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Fernando Da Silva vs. Municipalidad del Distrito Federal.

Ahora bien, en esta alzada, la representación de la Municipalidad sorpresivamente no ataca la sentencia impugnada, por el contrario, plantea un alegato sobrevenido con fundamento al vicio constatado por la sentencia de primera instancia; en efecto, *solicita de esta Superioridad revise como causal de inadmisión de la acción que al interponerse el presente recurso no fue agotada la sede administrativa, por cuanto el órgano que resolvió el recurso jerárquico no fue el órgano competente. Observemos, la Administración plantea que el propio supuesto de nulidad absoluta en el cual fundamentó su decisión el Tribunal a quo o sea, la "incompetencia", se revierta contra el administrado recurrente, al ser establecido, que si el órgano del cual emanó la providencia cuya nulidad se solicita carece de la potestad requerida, entonces, no ha sido agotada la sede administrativa, y en consecuencia, se debe declarar la inadmisibilidad del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.*

El alegato de la representante de la Municipalidad desborda todo principio de racionalidad procesal y es evidente además, que carece de la necesaria seriedad jurídica, por cuanto se pretende utilizar un alegato que distorsiona el resultado lógico y la consecuencia procesal establecida en la Ley en una demanda de nulidad contenciosa administrativa. La Administración, en el presente caso, no ataca la

sentencia del *a quo*, por el contrario, acoge su contenido, pero plantea una consecuencia distinta y extraña al objeto del proceso, que de adoptarse por esta Superioridad colocará al administrado recurrente en una situación jurídica peor a la que se encontraba antes de intentar, lo que rechaza con firmeza esta Corte.

Además estima esta Corte, que el alegato de la Municipidad del Distrito Federal tiene una doble consecuencia, por una parte admite la incompetencia de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, órgano que integra su estructura y que en su oportunidad, a criterio de la Administración, agotaba la sede gubernativa, y por la otra, pretende la inadmisibilidad del presente recurso, dada la incompetencia declarada por no haberse agotado la sede administrativa.

**CPCA**

**10-12-86**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Carlos E. Moya M. vs. INCE.

**La Corte precisa el contenido de la formalización de la apelación en los juicios contencioso-administrativos.**

Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte, el precisar que la apelación prevista contra las sentencias de los Tribunales que deciden en materia contencioso-administrativa tiene en primera instancia un carácter particular, por cuanto no basta con ejercer el indicado recurso, sino que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 162, exige su formalización mediante un escrito en el cual se señalen los motivos de hecho y de derecho que determinan su ejercicio, sin lo cual opera una presunción de desistimiento del mismo que puede ser declarada, tanto a solicitud de parte, como de oficio. La apelación posee así un carácter muy especial por cuanto lo que se pretende del apelante es que delimite los motivos de impugnación que desca formular contra el fallo recurrido, a fines de que el Tribunal de Alzada, de proceder, corrija o enmiende los vicios o irregularidades que se imputen a la decisión. Lo anterior no impide que se replanteen por parte del formalizante los argumentos a favor o en contra del acto que fuera objeto del recurso; en razón de lo cual la correcta formalización ha de contener prioritariamente las razones por las cuales se impugna la sentencia apelada y sólo en segundo lugar, y como motivo de fondo contra la misma, la defensa o ataque del acto administrativo que constituyera el objeto de decisión en primera instancia. De allí que, el apelante es quien determina en la formalización el objeto controversial, delimitando los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia. La apelación tiene en virtud de lo anterior, analogía con el recurso de casación por lo que atañe a los vicios que se le imputan a la sentencia apelada, ya que éstos han de quedar determinados; pero tal analogía es relativa por cuanto el Juez de Alzada no es simplemente un contralor de derecho, sino que su potestad abarca la decisión de todo el asunto, en consecuencia, por cuanto tiene poderes amplios de revisión sobre el acto administrativo originalmente impugnado.

Está claro, por consiguiente, que el escrito de fundamentación de la apelación debe estar dirigido a poner en evidencia "los vicios de la sentencia", de modo que mal puede considerarse sustentado el recurso, cuando la formalización se contrae a copiar los argumentos expuestos por la Administración para justificar en primera instancia la validez del acto que se recurría o cuando la argumentación allí contenida no tiene relación directa con la motivación del fallo.

En el caso *sub-júdice* resulta indudable que el apelante omitió en forma manifiesta, el señalar de manera precisa los vicios de forma o de fondo que supuestamente afectaban el fallo de la instancia que dieron lugar a su apelación y destinó su escrito de formalización a replantear los mismos alegatos en contra del recurso que fuera incoado ante los jueces de la Instancia, repitiendo expresamente uno de los argumentos que hiciera valer en la oportunidad de la contestación de la querrela, cual es que el Organismo demandado no realizó la evaluación del querellante por estar éste de reposo, y dando por reproducidos los demás alegatos, aparte de que añade un planteamiento de tipo general, respecto a si es o no de caducidad el plazo establecido en la Ley de Carrera Administrativa para evaluación del funcionario designado con carácter provisional, que no está referido directamente al contenido del fallo.

Ahora bien, de lo antes expuesto y de la transcripción efectuada en el Capítulo II de esta decisión, resulta evidente la carencia absoluta de hecho y de derecho que permitan desvirtuar los fundamentos de la decisión de primera instancia, y ante tal circunstancia, la formalización así realizada resulta defectuosa, equivalente casi a la falta de formalización, por todo lo cual, dicha apelación debe considerarse desistida, y así se declara. Como consecuencia de ello, corresponde a la Corte confirmar la sentencia apelada, en lo referente a la nulidad del acto administrativo de revocatoria de nombramiento que afectara al querellante, y a la orden de reincorporación al cargo que desempeñaba en el Organismo querellado, pero no así por lo que se refiere al pago de los sueldos dejados de percibir, que sólo le corresponden por el tiempo transcurrido desde el retiro hasta que la presente sentencia quede definitivamente firme al ordenarse su ejecución, porque no siendo cantidades debidas por servicios prestados sino la indemnización por los daños y perjuicios causados por la ilegalidad en que incurrió la Administración, su monto debe quedar fijado en la propia sentencia, en atención a lo dispuesto en los artículos 162 y 174 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

**CSJ-SPA (92)**

**24-2-87**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Banco Caracas S.A. vs. Banco Central de Venezuela.

En las apelaciones oídas ante la Corte contra una sentencia definitiva, su Ley Orgánica (artículo 162) impone al apelante, so pena de declarar desistido el recurso, la obligación de explicar antes del comienzo de la relación, las razones que lo fundamenten. Aunque la sanción no se extiende a las interlocutorias, es racional e implícito que también se motive o fundamente el recurso, y cuando, como en el presente caso, nada específico ni concreto se ha alegado contra la admisibilidad de la prueba, el juzgador debe atenerse a las actuaciones y aplicar el derecho que de su estudio se deduzca.

H. *Perención***CPCA****29-1-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Blas Enrique Perozo N. vs. Universidad del Zulia.

**La perención opera tanto en primera como en segunda instancia.**

Al respecto la Corte observa:

La perención como forma de extinción del proceso, opera tanto en primera como en segunda instancia, de manera que es totalmente infundado el alegato de la parte recurrente de que en el caso de autos, el objeto de la perención sólo afectaría al procedimiento incidental abierto con motivo de la oposición de excepciones, puesto que, la perención como institución procesal, no está prevista sino como relativa al proceso en toda su plenitud. Una vez consumada la perención por el transcurso del tiempo legalmente previsto, sin actividad procesal alguna, el procedimiento que en concreto se ha venido tramitando se hace nulo, quedando sólo a salvo los efectos de las decisiones dictadas y las pruebas que resulten de los autos como lo dispone el artículo 204 del Código de Procedimiento Civil, y si se trata de un juicio que perime estando en apelación, la sentencia apelada queda con fuerza de cosa juzgada, y por tanto se hace ejecutable, según lo establece el mencionado artículo.

2. *El recurso contencioso-administrativo por abstención*A. *Naturaleza de la acción***CPCA****19-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios. vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**La naturaleza de la acción derivada de un recurso de abstención negativa es de condena porque la declaración del derecho o del interés, conlleva a la ejecución forzosa si el demandado no cumple con lo sentenciado.**

Una de las cuestiones debatidas se refiere a la naturaleza de la acción derivada de un recurso de abstención o negativa, y por ello la Corte cree conveniente, antes de revisar la cuestión de fondo, precisar, en atención a su finalidad o pretensión, qué tipo de acción es. A este respecto se observa que la causa de dicha acción es el incumplimiento de un deber legal por parte de la Administración, de modo que el fin que persigue el recurrente es el de que aquélla dé cumplimiento al mismo y no propiamente salir de una incertidumbre respecto a una situación jurídica de la cual se cree titular o de un interés legítimo que dice tener. No se trata pues, de una simple declaración la que pretende el recurrente, sino una condena a que la Administración cumpla un deber que no cumplió, a pesar de estar obligada a ello. En efecto, la satisfacción del interés del recurrente no se lograría con una declaración respecto de un derecho o de un interés legítimo, sino que si la Administración no

cumple voluntariamente, el acto se ejecute forzosamente mediante los poderes ejecutivos de que está dotado el Juez para lograr aquella satisfacción. En ese sentido, también en el recurso de abstención el Juez puede sustituirse a la Administración si ésta no da cumplimiento a lo decidido con fuerza definitivamente firme. Un ejemplo típico de esta acción lo es el llamado amparo tributario, que más que un amparo es un recurso de abstención, puesto que lo que pretende es obtener el cumplimiento de una prestación legalmente debida por la Administración que el Juez puede cumplir en lugar de aquélla, si después de la sentencia todavía la Administración es remisa en cumplir con la condena. Por tanto, para esta Corte no se trata de una acción meramente declarativa sino de condena porque la declaración del derecho o del interés, lleva aparejada la ejecución forzosa si el demandado no cumple con lo sentenciado, y así se declara.

#### B. Admisibilidad

**CPCA**

**19-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**Es admisible el recurso de abstención o carencia, si se trata de reclamar contra el no hacer o el actuar de la administración cuando está obligada a ello.**

Examinando el procedimiento seguido en la primera instancia, observa la Corte que el mismo resulta adecuado para la acción deducida, cual es la del recurso de abstención contra una autoridad municipal, que ha omitido cumplir un deber legal. En efecto, para esta acción, contemplada en el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no existe un procedimiento pautado en ningún texto legal, de modo que bien podía el Juez *a quo* aplicar para su sustanciación y decisión el que le pareciera más conveniente para la naturaleza del asunto. Fue así como el mencionado Juez siguió el procedimiento del amparo tributario contemplado de los artículos 208 al 210 del Código Orgánico Tributario, que ciertamente garantiza los derechos de las partes a alegar y a probar sus afirmaciones. No se encuentra en el indicado procedimiento vicio alguno que haga que esta Corte anule lo actuado por el indicado Juez.

Por otra parte, en cuanto a la procedencia del recurso de abstención o carencia por el incumplimiento de sus deberes legales por parte de las autoridades, esta Corte ha asentado en su jurisprudencia que el mismo es admisible si se trata de reclamar contra el no hacer o el no actuar de la Administración, cuando está obligada a ello. En esto existe una de las diferencias fundamentales con el recurso contencioso-administrativo de anulación contra el silencio negativo o rechazo de la Administración, que es un medio de impugnar el incumplimiento de la obligación de decidir por parte de aquélla. Además, ha señalado esta Corte que el recurso de abstención o de carencia contra el no actuar administrativo, implica que frente al incumplimiento el administrado carece de otro medio efectivo para reparar el agravio o la lesión sufrida por la omisión del acto que ha debido cumplir la Administración.

En el caso presente, consta que el causante de las recurrentes solicitó ante las autoridades municipales se le declarara prescisa la sanción o la pena administrativa de demolición que se le había impuesto, ya que por no haber cumplido la Admi-

nistración Municipal con declarar prescrita la sanción antes referida, intentaron el recur. . . . nen (sic) que en el caso presente la pena en cuestión se encuentra prescrita por aplicación del artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y en todo caso por aplicación analógica del ordinal 4º del artículo 112 del Código Penal, en razón que tal norma resulta aplicable por lo dispuesto en el artículo 7º de dicho Código. De manera que independientemente del fondo del asunto, que se refiere a si en verdad estaba o no prescrita la sanción antes dicha, el recurso de abstención o de carencia resulta admisible, ya que ciertamente si una acción administrativa o una sanción de la misma naturaleza está prescrita, y el interesado solicita se le declara, por mandato del artículo 71 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Administración está obligada a emitir un documento liberatorio. En otras palabras, a cumplir un acto dispuesto por la ley y no propiamente a decidir una solicitud, que en caso de silencio en resolverla, cabría el recurso de anulación pertinente y no el recurso de abstención o de carencia.

Finalmente, está también fuera de duda la competencia del Tribunal *a quo* para conocer de este tipo de acciones, puesto que el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le atribuye expresamente el conocimiento de tal tipo de acción, cuando el organismo que incumple con un deber legal es una autoridad municipal, como se ha alegado en el presente caso.

### C. Efectos

**CPCA**

**19-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**El recurso de abstención o negativa contiene una pretensión de condena, por lo que su decisión produce la condenatoria en costas.**

Sostiene el apoderado de la Municipalidad que la acción intentada es de naturaleza mero-declarativa, porque a través de ella se pide que se declare una prescripción y que por tanto, el fallo lo que dispuso fue una declaratoria, y en que en este tipo de acciones no puede haber condenatoria en costas. A este respecto la Corte reitera que en el recurso de abstención o de carencia no se persigue una simple declaración, sino principalmente una condena a la Administración para que cumpla un deber legal que omitió cumplir, y que por ello participa de la índole de las acciones de condena. En consecuencia, en ese sentido no es válida la argumentación del referido apoderado de que en esta clase de recurso no debe existir condenatoria en costas por su naturaleza mero-declarativa. Ciertamente, que no se trata de una mera acción de nulidad de un acto administrativo, sino de una pretensión de condena, y por ello sí procede la condenatoria en costas. En efecto lo que persigue el recurso de abstención, se ratifica de nuevo, es el cumplimiento de un deber omitido, y por tanto, que en caso que la Administración no ejecute voluntariamente la sentencia que se dicte, que se haga cumplir por el Tribunal; características de toda acción de condena, y así se declara.

De manera, que si un recurso de esta naturaleza es declarado totalmente con lugar, por resultar vencida absolutamente la Administración, que dio lugar a que se le demandara, para resarcir al recurrente el perjuicio de haber tenido que acudir a la vía jurisdiccional, resulta procedente la condenatoria en costas de aquélla, si no

disfruta de algún privilegio que la exonere de dicha condena. En el presente caso, se trata de un Concejo Municipal, la Administración que resultó vencida en la contienda, por lo que en principio debería ser condenada en costas, según lo permite el artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Sin embargo, la Corte ha determinado que al contrario de lo que sostuvieron las recurrentes en su demanda, y el propio Juez *a quo*, el artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no resulta aplicable a la Municipalidad, y que por tanto el cumplimiento de dicho artículo no le puede ser exigido. Por ello la pretensión fundada en aquella norma no es procedente, como sí lo es la que se sustentó en el artículo 7º del Código Penal y en el ordinal 4º del artículo 112 *ejusdem*. De modo que no puede decirse que la pretensión resultó acogida en todas sus partes, sino parcialmente, por lo que a tenor de lo dispuesto en el artículo 172 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente, por no haber sido vencida totalmente la Municipalidad, no cabe su condenatoria en costas, y así se declara.

## 2. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales

### A. Contencioso-funcionarial

**CPCA**

**22-1-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez.

Caso: Oswaldo D. Webel vs. Contraloría General de la República.

**A fin de considerar agotada la vía administrativa es necesario aplicar la Ley de Carrera Administrativa; y aun cuando el recurrente pueda ejercer los recursos administrativos contemplados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, siempre, a todo evento, debe cumplir con el requisito exigido por la Ley de Carrera Administrativa (agotada la gestión conciliatoria).**

La Corte para decidir observa:

Por efecto de la apelación está sometido a consideración de esta Corte determinar si debe aplicarse preferentemente la Ley de Carrera Administrativa para considerar como agotada la vía administrativa, o bien a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; y en segundo lugar, determinar si el querellante era un funcionario a quien correspondía el derecho a prestaciones sociales.

Respecto del primero de los asuntos planteados, es ya jurisprudencia pacífica y reiterada de esta Corte, la interpretación expuesta en torno a la especial aplicación de la Ley de Carrera Administrativa por el cuerpo normativo regulador de la función pública en Venezuela, en consideración al artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que prescribe:

“Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este Capítulo en las materias que constituya la especialidad”.

Ahora bien, el artículo 47 antes transcrito, está contenido en el Título “V” denominado “Del Procedimiento Administrativo” y constituye el principio general del procedimiento ordinario (Capítulo I del Título III de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), por tanto corresponde a lo que la doctrina ha denominado el

procedimiento constitutivo de los Actos Administrativos. En consecuencia, cuando la Ley de Carrera Administrativa consagra en el artículo 14 Parágrafo Único la obligación de efectuar *previamente* la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento, para poder intentar válidamente una acción ante la jurisdicción Contenciosa-Administrativa, estamos en presencia de una exigencia legal que se corresponde más bien con el Título IV "De la Revisión de los Actos en vía Administrativa" y en particular con el Capítulo II correspondiente a los Recursos Administrativos, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Es más, la propia Ley de Carrera Administrativa en el artículo 15 establece que el funcionario "cuando crea lesionados los derechos que le otorga esta Ley" se dirigirá a la Junta de Avenimiento, por tanto, se produce una revisión de la actuación de la Administración.

En consecuencia, siendo efectivamente el procedimiento conciliatorio una especialidad respecto del procedimiento administrativo de revisión pautado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debe considerarse de preferente aplicación el contenido en la Ley de Carrera Administrativa y por ello a los requisitos exigidos por esta Ley para el ejercicio válido del recurso contencioso de anulación que ese mismo cuerpo normativo prevé.

Así mismo, es requisito necesario para entender como agotada a la vía administrativa el cumplimiento de los extremos consagrados en los artículos 15 y 16 de la Ley de Carrera Administrativa, aun cuando ello no obsta para que el recurrente pudiese ejercer los recursos administrativos contemplados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, si siempre que a todo evento cumpla con el requisito exigido en la Ley de Carrera Administrativa, como es agotar la gestión conciliatoria. En el caso que el funcionario decida solicitar la revisión de un acto administrativo de acuerdo a los recursos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, deberá estar atento a la exigencia expresa antes aludida, así como la oportunidad de realizarla y el tiempo útil para ejercer su acción por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Esta Corte estima sometida a la legalidad la decisión del *a quo* respecto de la declaratoria sin lugar de la excepción de inadmisibilidad que en su oportunidad fuese opuesta y desechada por el juzgador.

#### B. Contencioso-Agrario

**CPCA**

**5-2-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Parcelamiento Tucupido C.A. vs. Instituto Agrario Nacional.

**Las cuestiones procesales especiales como las relativas a las cuestiones agrarias, aun cuando impliquen que el demandado sea un Instituto Autónomo, quedan fuera de la jurisdicción Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.**

En efecto, de acuerdo al artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, "Los asuntos contenciosos que se susciten con motivo de las disposiciones legales que regulan la propiedad de los predios rústicos o rurales, las actividades de producción, transformación, agroindustria, enajenación de productos agrícolas, realizadas por los propios productores, sus asociaciones y empresas, así como los recursos naturales renovables y las estipulaciones de los contratos agrarios, serán sus-

tanciados y decididos por los tribunales a que se refiere la presente Ley". Y precisamente, el literal B del artículo 12 de la referida Ley, incluye dentro de la competencia específica de los Juzgados Agrarios de Primera Instancia, las acciones petitorias y reivindicatorias sobre predios rústicos. De forma, que si las acciones de este tipo recaen sobre predios de aquella naturaleza, están comprendidas dentro de la materia agraria, tanto por la definición genérica de dicha materia que se contiene en el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, como por la delimitación específica de los asuntos agrarios, a que se contrae el artículo 12 *ejusdem*, en su literal B. En otras palabras, por comprenderse dentro de los asuntos contenciosos referentes a la propiedad de predios o fundos rústicos, y además por encuadrarse dentro de las acciones petitorias, y en concreto, reivindicatorias, sobre predios rústicos, el presente asunto es de la competencia de los Juzgados Agrarios de Primera Instancia y no de esta Corte...

... Pero, por cuanto el demandado es un Instituto Autónomo, puede surgir la duda de que no obstante la naturaleza agraria de la acción, por la persona del demandado, su conocimiento es de la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, esta Corte observa que el Ordinal 6 del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que sirvió de fundamento al Juez declinante para remitir los autos a esta Corte, deja a salvo los asuntos que por ley correspondan a otra autoridad, a pesar que el demandado sea la República, un instituto autónomo o una empresa del Estado. En este sentido, cabe recordar que según sentencia de la Casación Civil de fecha 21 de abril de 1983, bajo ponencia del Magistrado José Román Duque Sánchez, asentó que las competencias especiales, entre otras, la del trabajo y agraria, aunque se traten, los demandados, de la República, los Institutos Autónomos o las empresas del Estado, quedan fuera de la jurisdicción contencioso-administrativa de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corte.

### C. Contencioso-Tributario

**CSJ-SPA (387)**

**11-12-86**

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Sucesión P. Ramírez vs. ISLR.

**En Materia Tributaria, solamente se puede condenar en costas al Fisco, cuando éste sea vencido totalmente.**

Planteada la apelación en estos términos, la Sala observa:

Se queja la recurrente de que una actuación como la sucedida (anulación por la misma Administración del acto recurrido) cercenaría el derecho a cobrar costas que establece el artículo 211 del Código Orgánico Tributario. Y la Sala estima que, sin entrar a censurar o criticar esa actuación, ciertamente conduce a que no haya costas para el Fisco. En efecto:

En materia procesal distingúense las costas que resultan de un vencimiento y las costas que resultan de la autocomposición procesal (artículos 172 y 207 del Código de Procedimiento Civil de 1916; artículos 274 y 282 del nuevo Código).

Ahora bien, por el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en ninguna instancia podrá ser condenada la Nación en costas aun cuando se desista o dejen perecer los recursos; y el artículo 211 del Código Orgánico Tributario es, sin duda, una excepción a esa regla general contenida en el artículo 10, por manera que, fuera de los asuntos contenciosos regidos por el Código Orgánico Tributario, en

los demás no se puede condenar en costas al Fisco; y, al respecto, el indicado artículo 211 dice textualmente:

“Cuando...el sujeto activo del respectivo tributo resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme, será condenado en costas...”.

Como se ve, el Código limita la posibilidad de la condenatoria a cuando el Fisco es vencido totalmente por sentencia firme, esto es, excluye los casos de autocomposición-procesal: conciliación, transacción, desistimiento y convenio. Por eso, aun de entender que hubo un tácito consentimiento, es improcedente condenar en costas al Fisco porque no ocurrió, precisa y exactamente, la única situación que contempla el artículo 211 del Código Orgánico Tributario y si la administración tributaria anuló su acto, es inútil continuar un proceso que a nada positivo conduciría, y —como acertadamente lo dice el auto apelado— queda a la contribuyente el derecho de ejercer las acciones que creyese tener por daños que supuestamente se le habrían causado por la acción de la administración; pero —se reitera— no puede pretender que, con fundamento en el artículo 211 del Código Orgánico Tributario, se la condene en costas en virtud de un “convenimiento tácito”.

Por lo expuesto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el apoderado de la Sucesión de Pantaleón Ramírez González contra el auto dictado en fecha 6 de febrero de 1986 por el Tribunal Superior Cuarto de lo Contencioso-Tributario; y, como consecuencia, igualmente declara que no hay materia sobre la cual decidir y se da por terminado el proceso, *sin costas*, quedando a salvo el derecho de la contribuyente para ejercer las acciones que estime le puedan asistir. Se confirma así, en todas sus partes, el auto apelado.

#### D. Contencioso-Inquilinario

**CPCA**

**26-2-87**

Magistrado Ponente: Hidegard Rondón de Sansó

Caso: Esteban Volcán vs. Inquilinato.

#### **Proceden “las costas” en el procedimiento inquilinario.**

Igualmente se observa que las costas procesales adquieren un carácter de necesidad en la nueva legislación procesal, tal como sucede en el nuevo Código de Procedimiento Civil. Las Administraciones Públicas que ostentaban como privilegio natural la exoneración de costas, por efecto de la jurisprudencia e incluso de la legislación, quedan sometidas a ellas. El derecho se acerca así a la realidad, para regular y atender a los efectos que están planteados en la vida diaria, en forma práctica y objetiva, porque quien se arriesga a actuar contra la Administración no va a estar exonerado de los ingentes gastos que la demostración del derecho requiere, sino que, por el contrario, se encontrará con una situación más dura que la mantenida por un litigante cualquiera, ya que estará frente a un ente dotado de todos los privilegios.

El argumento que el impugnante esgrime contra el fallo en el sentido de que en el procedimiento contencioso-administrativo no hay convenio posible, es completamente equivocado: interpuesto el recurso, el recurrente puede desistir de su acción y quienes hubiesen actuado como oponentes o coadyuvantes pueden igualmente realizar actos de autocomposición procesal. No es cierto que no exista un poder

de disposición del proceso Contencioso-Administrativo en los sujetos que en el mismo actúan.

Tal como se demuestra a todo lo largo de las instancias que concluyeron con la sentencia definitiva de esta Corte sobre la materia que diera lugar a la estimación de costas y honorarios, las mismas significaron el conflicto irreconciliable entre un arrendador y un arrendatario relativo al precio del contrato de arrendamiento, esto es, a uno de los elementos de la relación contractual; sólo que, en la determinación de tal elemento estuvo presente un Estado interventor destinado a establecer si debía actuar y, en tal caso, cuál era el monto máximo que debía establecer. Ahora bien, las partes de la relación de derecho sustantivo estuvieron a todo lo largo del proceso proporcionándole al organismo regulador los elementos de juicio necesarios para que pronunciara su decisión; labor ésta que no ha sido pacífica sino contradictoria y que ha significado una minuciosa labor probatoria.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Expropiación: Arreglo amigable

**CPCA**

**22-1-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez.

Caso: Hildemaro García vs. República.

**Las gestiones del arreglo amigable no constituyen un pre-requisito procesal a la solicitud de expropiación que se formula por ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.**

En el presente procedimiento de expropiación se han cumplido todos los actos y lapsos procesales a los cuales alude la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Ciertamente el Parágrafo Unico del artículo 3 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, estatuye que antes de procederse a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios. Respecto a tal norma, esta Corte estima pertinente señalar que por virtud de la misma, el órgano administrativo está facultado para gestionar con el administrado un arreglo amigable, en el cual el expropiado conviene en la expropiación y acuerda designar una Junta de Peritos a objeto de que dentro del lapso convenido en el arreglo, consigne el Informe de Avalúo correspondiente, el cual obviamente —de conformidad a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil— puede ser impugnado tanto por la República como por el expropiado.

La naturaleza del arreglo amigable en referencia es la de evitar el procedimiento jurisdiccional y lograr en sede administrativa el avenimiento a la expropiación, pero en modo alguno tales gestiones amigables constituyen un prerrequisito procesal a la solicitud de expropiación que se formula por ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La no realización de los trámites a que alude el Parágrafo Unico del Título III de la Ley de Expropiación, no puede servir de fundamento para oponerse a la expropiación por violación de Ley, dado que la misma no es, ciertamente, de obligatorio cumplimiento, desde que la administración realiza tales trámites cuando los estima pertinentes, siendo de advertir que en las situaciones de extrema urgencia, la norma invocada por el opositor a la expropiación luce inadecuada y por tanto no aplicada por el ente expropiante.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. *Concejos Municipales: Régimen de Administración de Personal*

**CPCA**

**18-12-86**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: María C. Silva vs. Concejo Municipal del Distrito Guaicai-puro del Estado Miranda.

En consecuencia, esta Corte concluye que:

1. Corresponde al Presidente del Concejo Municipal el nombramiento y remoción del personal subalterno, como el caso de autos.

2. Que los actos administrativos relativos a la administración del personal subalterno, están entregados por la misma Ley nacional al Presidente del Concejo Municipal.

3. Que en el caso, el jerarca de la administración de personal es el Presidente del Concejo, salvo los de aquellos expresamente atribuidos su nombramiento a la Cámara y que la propia Ordenanza los excluye de su aplicación.

4. Que podía como en efecto lo hizo la actora, acudir directamente a la vía judicial por cuanto no solamente así lo consagra la Ordenanza (artículos 10 y 68), sino por cuanto había llenado el extremo obligatorio de acudir a la Junta de Avenimiento, como requisito indispensable para acudir ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5. Es el caso que la Ordenanza, como en efecto lo hace, consagra el recurso de reconsideración por ante el Presidente del Ayuntamiento, pero éste está previsto sin perjuicio de las acciones que puedan ejercerse legalmente como consecuencia de las decisiones en su reclamación, en consecuencia, la única obligación previa para que quede abierta la vía Contencioso-Administrativa, es la interposición del recurso ante la Junta de Avenimiento del Concejo Municipal, exigencia de la Ordenanza que fue cumplida.

6. En todo caso, el recurso jerárquico por ante el Concejo de la remoción de la funcionaria María Carlota Silva Olivo, no correspondía su conocimiento por ante la Cámara Municipal por la expresa atribución contenida en la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal, por tanto el acto que pone fin a la vía administrativa es el del Presidente del Concejo, previa su revisión por la Comisión de Avenimiento necesariamente u opcionalmente por la reconsideración por ante el mismo Presidente, en la advertencia que aun cuando el funcionario seleccionara la revisión del acto por vía del recurso de reconsideración como una opción, ello no sustituiría la obligación de acudir a la Junta de Avenimiento para intentar válidamente la acción en la vía judicial.

7. La misma Ordenanza establece (artículo 71) que "para resolver las dudas que pudieran presentarse en lo referente a la interpretación de los términos utilizados en esta Ordenanza, deberá ocurrirse preferentemente a las disposiciones contenidas en la Legislación que regula materias análogas" y ella no es otra que la Ley de Carrera Administrativa (nacional), sobre todo en lo relativo a las Juntas de Avenimiento.

8. En atención al artículo 161 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en cuanto a que ésta tendrá aplicación preferente a las leyes estatales u ordenanzas municipales no es más que la consagración de la jerarquía de las normas contenidas en la Constitución en el artículo 26 referente al sometimiento que en materia de organización de los Municipios allí se consagra, que no es otra que la propia Constitución, las leyes orgánicas y las que dicten los estados de conformidad con aquéllas.

9. Más aún, la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal estableció que las Ordenanzas que dicte el Concejo "son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estatales, metropolitanas y municipales"; en consecuencia si bien hay una jerarquía normativa descendente, los actos normativos de carácter general emanados de los Concejos Municipales se imponen a las autoridades nacionales y estatales, y por el principio de legalidad al propio Concejo Municipal.

En atención a las consideraciones anteriores esta Corte concluye que la ciudadana María Carlota Silva Olivo no tenía que haber intentado el recurso jerárquico por ante la Cámara, por cuanto su nombramiento y remoción correspondía al Presidente del Ayuntamiento del Distrito Guaicaipuro, y que dado que ejerció por ante la Junta de Avenimiento la solicitud de reconsideración de su retiro, y ella sí constituye una instancia administrativa especial, la consecuencia es que agotó la vía administrativa tal como lo establece la Ordenanza sobre la materia.

## 2. Cargos

**CPCA**

**22-1-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Pedro A. Rojas vs. República (Ministerio de Justicia).

### **El cargo de Registrador Mercantil es un cargo de carrera.**

Está planteado como asunto de fondo la definición de si el cargo de Registrador es un cargo de carrera o constituye un cargo de alto nivel o de confianza correspondiendo a los de libre nombramiento y remoción.

Ciertamente el óptimo rendimiento de las personas al servicio de la Administración, se obtiene cuando se garantiza que quienes ingresan a su servicio reúnen las mejores condiciones personales, poseen un alto grado de motivación y son objeto de continuos procesos de perfeccionamiento.

Conforme a lo anterior, uno de los objetivos del legislador y que se plasmó en el texto de la Ley de Carrera Administrativa, fue el relativo al establecimiento de un sistema de estabilidad en el servicio, que diera seguridad al servidor público en relación a su permanencia en el trabajo durante toda su vida de servicio, tipificándose necesariamente las circunstancias que permiten a la Administración poner fin a esa relación cuando razones debidamente justificadas así lo demanden.

Es precisamente en la estabilidad en donde descansa todo el sistema de la Carrera Administrativa. "En el campo de la función pública, el principio cobra mayor importancia porque impide (debería impedir) el sacrificio injustificado del trabajador en aras de componendas o retaliaciones políticas (teoría del "botín") o de cualesquiera otros intereses que no sean, como queda dicho, el perfeccionamiento de la actividad administrativa". (Ramos de la Rosa, Emilio: "Consideraciones acerca del retiro de funcionarios de carrera removidos de cargos de libre nombramiento y remoción", *Revista de Derecho Público* N° 10, Abril-Junio 1982, Editorial Jurídica Venezolana, página 202).

En atención a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, es de la reserva legal el establecimiento de la Carrera Administrativa, mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional.

Conforme al sistema estatuido en la Ley de Carrera Administrativa, los cargos de Carrera Administrativa constituyen la regla, mientras que los de libre nombra-

miento y remoción configuran excepciones desde que aparecen señalados en la Ley expresamente y están excluidos de la protección a la estabilidad que ésta les confiere. Igualmente además de los cargos que se indican como de libre nombramiento y remoción, la Ley de Carrera Administrativa previó la posibilidad de que el Presidente de la República, mediante Decreto, excluyera de la carrera a los funcionarios que ocupan cargos de alto nivel y confianza, lo cual fundamenta el Decreto Nº 211 del 2 de julio de 1974. Aplicar el Decreto 211 implica, en consecuencia, la posibilidad de que un funcionario de carrera pueda ser removido del cargo de libre nombramiento y remoción.

El mecanismo establecido a los fines de que la estabilidad del funcionario de carrera pueda ser afectada, es el de calificar el cargo como de libre nombramiento y remoción en virtud de lo cual la condición de funcionario de carrera, una vez calificado su cargo con base en el 211, se equipara parcialmente a la del funcionario de libre nombramiento y remoción. Asimilación que obviamente no puede ser total por cuanto, el funcionario de carrera disfrutará, en caso de producirse la remoción, de derechos que son extraños a los funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Igualmente, es exigencia que ha venido haciéndose la de que la Administración demuestre plenamente que el cargo es de libre nombramiento y remoción, no siendo suficiente para ello con la denominación del mismo y la calificación sin más como de libre nombramiento y remoción, que haga la Administración. Así mismo, para el caso de la aplicación del artículo 4, Ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el Decreto 211, debe, forzosamente, señalarse dentro de cuál o cuáles supuestos, específicamente, se encuentra el cargo ocupado por el funcionario, pues de lo contrario somos espectadores de la aplicación genérica e indeterminada de una norma, que por vulnerar la estabilidad en el cargo —esencia misma de la Carrera Administrativa— ha de recibir un tratamiento restrictivo.

Para determinar si el cargo de Registrador Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida es un cargo de carrera o de libre nombramiento y remoción, se hace necesario examinar el Decreto Nº 1.665 de 7 de octubre de 1982 (*Gaceta Oficial* Nº 32.578 de 11 de octubre de 1982), mediante el cual se crea en la ciudad de Mérida, Distrito Libertador con jurisdicción en el Territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, una Oficina de Registro Mercantil “destinada a insertar todos los documentos que en el Código de Comercio y otras leyes se disponga inscribir en el Registro de Comercio”.

El referido Decreto está fundamentado en el Ordinal 4º) del artículo 147 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual faculta al Ejecutivo Nacional en Consejo de Ministros para “crear, dotar, reglamentar y fijar la jurisdicción de oficinas especiales para... registro de comercio”.

El artículo 2 del Decreto Nº 1.665, establece que la Oficina de Registro que se crea “estará a cargo de un Registrador Mercantil de libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo Nacional”.

En consecuencia de lo anterior, el Decreto Nº 1.665 sin fundamento legal en la Ley de Carrera Administrativa, y siendo un Decreto cuya finalidad es organizar un servicio, establece una ruptura a la estabilidad a que se contrae la Ley de Carrera Administrativa, resultando ello contrario a la correcta implementación del sistema estatutario que consagró el legislador en su oportunidad. La posibilidad de afectar la estabilidad del funcionario de carrera mediante un acto discrecional radica en cambiar la naturaleza del cargo, ya que va de suyo que según el sistema establecido en la ley, de libre nombramiento y remoción no sólo son los funcionarios sino también los cargos.

En consecuencia, esta Corte desestima el contenido del artículo 2 del decreto 1.665 en lo referente a la declaratoria de libre nombramiento y remoción de este funcionario, y lo declara inaplicable, por cuanto de su contenido y fundamentación no

constituye un Decreto Reglamentario de la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara.

Aun cuando no es totalmente aplicable al caso, sirve como referencia ilustrativa el Régimen de los Registradores Subalternos que guarda concordancia con el de la Ley de Carrera Administrativa.

En tal sentido, el artículo 13 de la Ley de Registro Público establece que "el Presidente de la República, por órgano del Ministerio de Justicia, nombrará los Registradores Principales y Subalternos y los demás empleados de las Oficinas de Registro".

En el mismo orden de ideas, el artículo 17 de la Ley de Registro Público, establece que "para ser Registrador Principal o Subalterno, se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de 25 años, de reconocida honorabilidad, poseer conocimientos suficientes de las materias relacionadas con el Registro Público y saber escribir correctamente el idioma castellano. No podrán desempeñar ni aun eventualmente el cargo de Registrador, los que no estuvieren en el libre ejercicio de sus derechos civiles, los que estén sujetos a interdicción o a condena penal que envuelva la inhabilitación política, los militares en servicio activo, y los que padezcan de defecto físico permanente que los imposibilite para el ejercicio de las funciones del cargo. El Ejecutivo Nacional nombrará con preferencia, para los cargos de Registrador, a las personas que estén domiciliadas o residenciadas por más de seis (6) meses en la jurisdicción que corresponda a la Oficina. Los cargos de Registrador Principal se proveerán preferentemente con Abogados o Procuradores".

De conformidad con el artículo 13 transcrito, el aspirante a Registrador deberá reunir esos requisitos y con fundamento en ello el Ejecutivo Nacional procederá a nombrar a los Registradores de las Oficinas de Registro siempre y cuando el designado llene los extremos a los que se contrae el artículo 17 de la Ley de Registro Público. Si concatenamos el artículo 17 *ejusdem* con el artículo 34 de la Ley de Carrera Administrativa, observamos que guardan perfecta concordancia.

Más aún, el artículo 13 de la Ley de Registro Público también guarda relación con el artículo 36 de la Ley de Carrera Administrativa, en cuanto a la autoridad competente para efectuar los nombramientos de los funcionarios públicos de carrera o de libre nombramiento y remoción.

Para que pueda aplicarse el artículo 4, Numeral 3º de la Ley de Carrera Administrativa al caso de autos, es decir, al cargo de Registrador Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, debería mediante Decreto debidamente fundamentado en la Ley de Carrera Administrativa, declarar como de alto nivel o de confianza, por la índole de sus funciones, los cargos de Registradores Mercantiles. Con ello esta Corte quiere precisar que la Ley de Carrera Administrativa no exige que sea uno solo el Decreto Ejecutivo que enumere los cargos de alto nivel o de confianza (Decreto Nº 211); puede perfectamente dictar otro Decreto por medio del cual ejerza esa potestad, pero debe tener por finalidad y objeto la enumeración de cargos de alto nivel o de confianza y justificarlo por la índole de las funciones.

Sin embargo, es necesario advertir que en cuanto a la remoción de esta categoría de funcionarios, la misma Ley en su artículo 132 estableció las causales para que ella procediera; en consecuencia, comparadas ellas con las estatuidas en la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento y bajo la orientación de interpretar hermeneúticamente las disposiciones invocadas, es pertinente indicar que el cargo de Registrador tiene las características de ser un cargo de carrera al cual le deben ser aplicables las especiales condiciones de ingreso establecidas en la Ley de Registro Público.

Lo anterior sin embargo, en modo alguno trae aparejado que el cargo sea de libre remoción, ya que la remoción está condicionada a la expresión de los motivos que emerjan como causal por estar dentro de los supuestos del artículo 132 de la

Ley de Registro Público, ora por virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa.

Cuando por vía sub-legal —Decreto 1.665— se establece que el Registro estará a cargo de un Registrador de libre nombramiento y remoción, el Ejecutivo Nacional incurre en extralimitación de funciones, toda vez que utilizando la vía de un Decreto que organiza un servicio, precisa que esa unidad estará “a cargo” de un Registrador que será “de libre nombramiento y remoción”.

El Decreto en referencia es contrario a lo dispuesto en la Ley de Registro Público y es, a su vez, violatorio de los principios que informan el estatuto funcional contemplado en la Ley de Carrera Administrativa. En efecto, en el artículo 4 de la citada Ley se tipificaron los cargos que deben considerarse como de libre nombramiento y remoción y en el Ordinal 3º del mismo artículo, se prevé los que serán excluidos de la carrera mediante Decreto reglamentario de la Ley.

En virtud de todo lo expuesto precedentemente, se considera que el cargo de Registrador Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida en aplicación de la Ley de Carrera Administrativa es un cargo de carrera, armonizando las normas contenidas en la Ley de Registro Público y la de Carrera Administrativa.

**CPCA**

**22-1-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Oswaldo D. Webel vs. Contraloría General de la República.

**El derecho a obtener el certificado de carrera es aplicable a los funcionarios que hayan prestado su servicio a la Administración Pública por más de 1 año, aun cuando no lo estuviesen para el momento de entrada en vigencia de la Ley, mientras cumplieren con los requisitos exigidos por el artículo 34 de la Ley.**

Respecto del segundo y último de los asuntos sometidos a consideración de esta Corte, debe señalarse que efectivamente el funcionario querellante prestó sus servicios para el Ministerio de Agricultura y Cría hasta el 16 de noviembre de 1961, año para el cual aún no estaba en vigencia la Ley de Carrera Administrativa; no obstante, debe formularse la interrogante respecto de la situación administrativa y el derecho que podría existir para aquellos funcionarios que prestaron por más de un año servicios a la Administración Pública en un cargo similar a los que hoy constituyen los de carrera, y que posteriormente hayan ingresado a uno de Libre Nombramiento y Remoción; ello supone que para el momento de la entrada en vigencia de la Ley no ejercían la función pública; debe esta Corte pronunciar si le es o no aplicable la fórmula prevista para aquéllos que sí estaban en el ejercicio de sus labores al momento de entrar en vigencia la Ley, la cual en su artículo 67 determina el mecanismo para su consideración e ingreso al régimen de Funcionarios de Carrera.

En efecto, dispone el artículo 67 de la Ley de Carrera Administrativa que a los funcionarios con más de un (1) año en el desempeño del cargo debía expedírseles un certificado mediante el cual se les declarara funcionarios de carrera, todo de conformidad con el resultado que arroja el examen que al respecto debía efectuarse y tomando en consideración la prestación satisfactoria de su servicio.

No existe, en opinión de esta Corte, impedimento alguno dirigido a extender el derecho declarado para aquellos funcionarios en ejercicio de la función pública al que se refiere el artículo 67 de la Ley de Carrera Administrativa, extendido y aplicable para quienes habían prestado servicio en la Administración Pública por más de un

año, aun cuando no lo estuviesen para el momento de entrada en vigencia de la Ley, mientras cumplieren con los requisitos exigidos por el artículo 34 *ejusdem*.

Distinta interpretación violentaría el sentido y propósito que puede observarse de la conjunta interpretación de los artículos 67, 68 y 69 de la Ley de Carrera Administrativa. De ese modo, la antigüedad correspondiente al tiempo servido antes de la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa a los efectos de las prestaciones sociales está reconocido para quienes debían ser retirados por haber reprobado el examen correspondiente; a ellos debían cancelarse las prestaciones sociales causadas con anterioridad a la vigencia de la Ley por efecto de tal declaratoria; es decir, ese tiempo de servicio prestado antes de la vigencia de la Ley generó derecho a las prestaciones sociales para aquellos funcionarios a los que se refiere el artículo 69 *ejusdem*, a pesar de no haber ellos ingresado nunca directamente al Sistema de Carrera Administrativa. No puede la Ley, plantear una desigualdad que surja del reconocimiento de tal derecho sólo para quienes debían ser retirados de la Administración Pública; por ello, no puede la Ley negárselo a aquellos que se habían retirado con anterioridad a la vigencia de la Ley por voluntad propia y luego reingresaron a la función pública. De esta forma, al reconocer la Ley la antigüedad para aquel tipo de funcionarios, no pudo negarle ese mismo derecho a quienes desempeñaron un cargo o función similar a los de carrera y con posterioridad reingresaron a un cargo de Libre Nombramiento y Remoción, máxime si se atiende a lo expuesto por esta Corte en recientes fallos respecto a que el reingreso a un cargo de Libre Nombramiento y Remoción, luego del ejercicio de cargos de carrera, genera derecho a las prestaciones sociales por todo el tiempo servido.

Es criterio ratificador de la opinión expuesta, la doctrina que contiene la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia el 24 de abril de 1986, al sentar:

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

En vista de haber desempeñado el querellante la función pública con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, sin que conste que haya sido deficiente o insatisfactoria su labor, le corresponde como se ha expuesto el pago de las prestaciones sociales demandadas.

### 3. *Derechos: Prestaciones Sociales*

**CPCA**

**22-1-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Flora Aranguren vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

Debe recordarse que el régimen original de la Ley de Carrera Administrativa fue el de reconocer el pago de las prestaciones sociales sólo en el caso de que la relación

de empleo público se hubiese extinguido por una causa no imputable al funcionario derivada de la eliminación del cargo por razones de conveniencia ó de necesidad administrativa como lo son la reducción presupuestaria o la reorganización de los servicios. Posteriormente se reconoció el pago de las prestaciones sociales por otras causales, al consagrarse que tales beneficios constitúan un derecho adquirido; pero la reforma de la ley fue parcial, por lo cual careció de la labor revisora capaz de armonizar lo reformado con el régimen existente. Corresponde en consecuencia al intérprete realizar tales ajustes y al mismo le está prohibido aferrarse a interpretaciones literales que desconocen la evolución histórica del sistema. En el caso de autos, resulta evidente que el retiro de un cargo de libre nombramiento y remoción es una causal de ruptura definitiva de la relación de empleo público no derivada de la voluntad del funcionario, por lo cual debe equipararse a la situación de la eliminación del cargo, prevista originalmente en la ley y acordarse la lógica consecuencia de ello que es el pago de las prestaciones sociales.

Por lo anterior carece de fundamento el alegato que se analiza y así se declara.

## 2. Remoción

CPCA

26-2-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Isabel Merchán vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría.

### **La Corte señala el procedimiento a seguir para la remoción de funcionarios por reducción de personal.**

Por lo que atañe a la aprobación en Consejo de Ministros, según se establece en el Ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa para los casos de reducción de personal, ésta debe ser aprobada en Consejo de Ministros. Consta en autos el cumplimiento de este requisito; el Consejo de Ministros de fecha 29 de junio de 1984 aprobó la reducción del personal, basado en la causal segunda del numeral segundo del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, y así mismo consta que esta medida afectó a la demandada, del listado que fue elaborado al efecto.

En relación con el informe y opinión de la oficina técnica, se observa que, conforme a lo establecido en el artículo 118 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, la solicitud de reducción de personal "será" acompañada de un informe que justifique la medida y de la opinión de la oficina técnica competente, *en caso de que la causal invocada así lo exija*.

De lo anterior se evidencia que, de la citada norma, es indispensable la presentación del informe que justifique la medida. Sin embargo, la opinión de la oficina técnica queda a criterio de la Administración emitirla o no, puesto que tanto en la Ley como en el Reglamento de la misma, no se hace referencia a qué causales requieren de tal informe.

Consta en autos la existencia y elaboración del informe que justifica la medida. Esta Corte observa, disintiendo del Tribunal de Carrera Administrativa, que la falta de firma del mismo por parte de un funcionario no lo invalida, puesto que el mismo no constituye un acto administrativo formal, lo que implica que no es necesario que cumpla con los requisitos que exige la ley. El mencionado informe es un acto interno de la Administración que no tiene que estar revestido de la mencionada formalidad y así se declara.

Por lo que atañe a la remisión del resumen del expediente, en virtud de lo establecido en el artículo 119 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, este requisito sólo es exigible en los casos de modificación de servicios o cambios en la organización. En el presente caso de reducción de personal por limitaciones financieras o por reajustes presupuestarios no se requiere la presentación del expediente del funcionario y así se declara.

Se observa igualmente que, conforme a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, los cargos afectados por la reducción de personal, no pueden ser provistos durante el ejercicio fiscal en el cual fue tomada esa medida. En el expediente consta la entrega del "Puesto de Venta Los Chorros de Milla" a la Demostradora del Hogar Lourdes Lobo de Ramírez. Esta Corte observa que no se demostró que la ciudadana Lourdes Lobo de Ramírez sustituyera en el cargo a la demandante, por lo tanto no quedó establecida la no eliminación del cargo y así se declara.

En cuanto al derecho a la disponibilidad se observa que, conforme a lo establecido en el artículo 54 de la Ley de Carrera Administrativa, debe notificarse al funcionario afectado por la reducción de personal de la medida y concedérsele un mes de disponibilidad en el cual se deben realizar las gestiones tendientes a la reubicación del funcionario. En el presente caso, la funcionaria demandante fue notificada de la medida de reducción de personal el 16 de julio de 1984 y ocupó su cargo hasta el día 16 de agosto de 1984, con lo cual queda demostrado que el requisito fue cumplido. Consta así mismo en autos la gestión reubicatoria hecha por la Directora General Sectorial de Personal del Ministerio de Agricultura y Cría, de la comunicación remitida a la Directora del Registro y Control de la Oficina Central de Personal.

Finalmente con relación al retiro de funcionarios del servicio, establece el párrafo único del citado artículo 54 que, si las gestiones reubicatorias resultan infructuosas, el funcionario será retirado del servicio con el pago de sus prestaciones sociales. El día 15 de agosto de 1984, la funcionaria demandante fue notificada de su retiro y de su paso al Registro de Elegibles.

Por todas estas razones esta Corte considera que se cumplieron todos los requisitos exigidos por la Ley para el retiro, basado en la reducción de personal y así se declara.

##### 5. Retiro

**CPCA**

**19-2-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Luis López F. vs. República (Ministerio de Hacienda).

**El retiro de un funcionario público de carrera, procede en casos de reducción de personal, conforme al numeral 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa; pero sólo es válido cuando se realiza el procedimiento contenido en la Ley y su Reglamento.**

Esta Corte observa lo siguiente:

La solicitud de reducción de personal debe ser acompañada de un informe que justifique la medida, y la opinión de la Oficina Técnica competente, es pues contraria al propio estatuto del funcionario que con sólo aprobarse por el Consejo de Ministros la medida y aparecer en una lista, ello llena los extremos de la Ley. De

allí la norma contenida en el Reglamento relativa a esa materia (artículo 118) la cual exige una justificación de la medida.

Pero en el caso del ciudadano Luis Dionisio López Fernández, no puede ni siquiera comprobarse que la medida fue aprobada por cuanto del acta del Consejo de Ministros sólo se desprende que fue sometida a la consideración. Se trata luego de subsanar esta situación con el punto de agenda del Consejo de Ministros, pero cuyo texto es igual al de la certificación y aun cuando contiene caligráficamente la mención de aprobado, ello no consta así en el acta del Consejo de Ministros, aparte de que su fecha es ilegible y sin firma alguna.

Por otra parte, el listado de los funcionarios afectados por la medida a que se refiere la calificación, ni siquiera está completa y sólo aparece en el expediente una hoja suelta en el Folio 60, en la cual expresa el código, el cargo, la cédula, el nombre del funcionario y el sueldo mensual de Luis Dionisio López Fernández, pero que dicha hoja ni siquiera guarda relación de continuidad con la certificación del acta de la reunión del Consejo de Ministros ya indicada.

En consecuencia, considera esta Corte que el retiro de un funcionario público de carrera al servicio de la Administración, es una medida que puede atender a cualquiera de las razones expresadas en el Numeral 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, pero sólo es valedera cuando opere mediante el procedimiento que la Ley y el Reglamento prevén justamente en beneficio de la seguridad jurídica perseguida. Ello no puede entenderse como una habilitación general de la Administración para eliminar los cargos y menos porque un Decreto como el Nº 55 le imponga la reducción del gasto corriente, sino que ha de recaer en situaciones específicas previamente determinadas mediante un estudio que justifique y fundamente la medida por parte del organismo interesado.

En base a tales consideraciones, resulta insuficiente por cuanto no llena los requisitos legales, la aprobación que la Administración ha hecho valer para la eliminación del cargo, por cuanto de autos no se puede desprender que la hoja que aparece en el expediente con las especificaciones mencionadas sea parte de la "aprobación" invocada. Por otra parte, tampoco permite el expediente comprobar la justificación de la medida, que en caso de haberse realizado no consta en el expediente, ni fue aportado por las representantes de la República.

Por último esta Corte no puede dejar de advertir que el acto de notificación contenida en el Oficio Nº 00999 de 30 de octubre de 1985, contiene un vicio que lo afecta, cuando expresa que el cargo de Tramitador de Asuntos de Aduanas I que venía desempeñando "ha quedado vacante", por cuanto es violatorio de la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento, dado que mal puede un funcionario estar en servicio activo durante el mes de disponibilidad para la posible reubicación del funcionario, si el cargo ha quedado vacante.

#### 6. *Renuncia*

**CPCA**

**26-2-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Robert Jiménez vs. República (Ministerio del Trabajo).

Estima esta Corte que el texto del artículo 117 del Reglamento citado, en forma alguna puede interpretarse como lo hace el Tribunal *a quo* a favor de la conducta que la Administración mantuviera en el presente caso. En efecto, la aceptación de la renuncia no es un acto autónomo sino un acto que otorga eficacia jurídica a

un acto precedente, es como una homologación a través de la cual se verifica si están dados los supuestos para que el efecto querido con la manifestación de voluntad se produzca o no. Calificada en tal forma la aceptación de la renuncia la misma se presenta como un acto accesorio, no principal y, como tal sigue la suerte de éste. De allí que los elementos contenidos en la renuncia son los que la Administración homologa al darle eficacia jurídica. Es posible que la Administración no acepte la renuncia. Por ejemplo, es válido pensar que el órgano administrativo estime que el funcionario esté sometido a un procedimiento disciplinario y que, en consecuencia, debe esperar el resultado del mismo. Es posible que la Administración solicite la reconsideración de la decisión alegando motivos de servicio. Ahora bien, *cuando la Administración acepta la renuncia* no puede hacerlo señalando como fecha de la misma una data anterior al momento en que la manifestación de voluntad se produjo, por cuanto en tal fecha aún la voluntad de dimisión no se había manifestado y mal puede un acto accesorio suplir los elementos del acto principal. Efectivamente, la aceptación con efecto retroactivo de la renuncia es irregular por cuanto se trata de un acto que tendería a otorgar eficacia jurídica a un acto que aún no se ha producido. De allí que, estuvo viciada la conducta de la Administración al aceptar la renuncia con carácter retroactivo y así mismo la declaración del Tribunal de la Carrera Administrativa que desconoció la irregularidad de la actuación.

7. *Responsabilidad Administrativa: Negligencia*

CSP-SPA(91)

24-2-87

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Guillermo Olivero vs. Contraloría General de la República.

De lo expuesto se concluye, que están presentes en el caso *sub-judice*, un conjunto de elementos y circunstancias que condujeron a la Contraloría General de la República, a dictar en contra del ciudadano Guillermo Olivero García un auto de Responsabilidad Administrativa. Estas imputaciones, individualmente consideradas podrían no haber resultado comprometedoras de la señalada responsabilidad, pero al observar la variedad y concurrencia de las mismas circunstancias y la actitud pasiva o silenciosa ante su ocurrencia por parte del funcionario —obligado siempre a ser cuidadoso y más en el presente caso por tratarse de adquisición de bienes destinados a un ente público—, es evidente que se configura una conducta negligente que compromete su responsabilidad administrativa, como así se declara.