

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre 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. *Decretos Leyes.*
- II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Administración tributaria. Competencia.*
- III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO
 1. *Naturaleza jurídica del otorgamiento de divisas.*
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Reglamentos: Irretroactividad.* 2. *El Procedimiento Administrativo.* A. Irretroactividad de los nuevos criterios de la Administración. B. Notificación. Silencio Administrativo: Efectos. D. Pruebas. Certificación. E. Corrección de errores. 3. *Los Actos Administrativos.* A. Actos Administrativos Complejos. B. Motivos: Fundamentación legal. C. Notificación. D. Revocación. E. Nulidades. F. Prescripción.
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Recurso de Amparo.* A. Procedencia. B. Competencia. C. Carácter extraordinario. D. Legitimación. E. Procedimiento. F. Apelación.
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos de la Jurisdicción.* A. Corte Suprema de Justicia: Competencia. B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. 2. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (Anulación).* A. Objeto. B. Admisibilidad. a. Legitimación. b. Documentos que deben acompañarse al libelo. C. Procedimiento. a. Carácter. b. Suspensión de efectos del acto recurrido. D. Sentencia. E. Apelación. F. Perención. 3. *El Contencioso-Administrativo de anulación y condena.* 4. *El Recurso Contencioso-Administrativo por abstención.* A. Naturaleza Jurídica. B. Procedencia. C. Procedimiento. D. Costas. 5. *Recursos Contencioso-Administrativo especiales.* A. Contencioso-Tributario. B. Contencioso funcional. C. Contencioso-Inquilinario.
- VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Ordenación Urbanística de la Propiedad.* A. Usos Asistenciales. B. Renovación de Permiso de Construcción.
- VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Régimen: Aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.* 2. *Cargos: Incompatibilidad.* 3. *Remoción.* 4. *Destitución.*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO*I. Decretos Leyes***CPCA****19-3-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Hughes Services Venezuela C.A. vs. Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa.

El Decreto N° 61 mediante el cual se creó la Comisión para autorizar o negar el registro total o parcial de la deuda privada externa, es un Decreto que al fundamentarse en el Decreto de Restricción de la Garantía Económica, es decir, en el Decreto N° 674 de fecha 8 de enero de 1962, ratificado por Acuerdo del Congreso de fecha 6 de abril de 1962, le otorga al referido Decreto N° 61 la misma fuerza jurídica que la de una Ley en el entendido que al estar restringido el derecho al libre ejercicio de la actividad lucrativa de la preferencia de cada individuo, consagrado en el Artículo 96 de la Constitución, ello transfiere (por el hecho de estar restringido ese derecho económico), la potestad de ejercer a través del Ejecutivo, concretamente del Presidente de la República en Consejo de Ministros, la regulación de materias que son propias de la Reserva Legal. Sin embargo, distinta naturaleza jurídica tiene el Decreto N° 1.930 de 16 de marzo de 1983 y el N° 2.010 de 26 de mayo del mismo año, señalados en el Artículo 4 del Decreto N° 61.

Estos Decretos que fijan plazos, condiciones y requisitos, tienen una naturaleza jurídica diferente a la del Decreto N° 61 ya señalado, por cuanto la fundamentación de los mismos es el Artículo 91, Literal b) de la Ley del Banco Central de Venezuela y el Decreto N° 1.929 de 26 de marzo de 1983.

A su vez, el Decreto 1.929 ejusdem, está fundamentado en el Artículo 190, Numeral 12º) de la Constitución y en el mismo artículo de la Ley del Banco Central de Venezuela antes citado, en consecuencia, se trata de Decretos Reglamentarios y de diferente naturaleza jurídica que el Decreto N° 61 fundamentado en la restricción de garantía.

II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO*1. Administración tributaria. Competencia***CPCA****26-3-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Distribuidora Maipa vs. Concejo Municipal del Distrito Mariño del Estado Aragua.

Las facultades tributarias otorgadas a la Dirección de Hacienda en los artículos 16, 41 y 43 de la Ordenanza de Patente de Industria y Comercio no pueden ser delegadas en personas extrañas a su personal fijo de funcionarios públicos.

Pero además de lo anterior, la Corte observa que en el supuesto que se estimara de documento administrativo certificadorio la declaración de la Secretaria del Concejo

Municipal, y se le diera valor presuntivo al hecho que en la sesión de fecha 8 de octubre de 1983 se designó al abogado Emilio Rojas Plazola, para efectuar reparos fiscales, tal autorización carece de base legal. En efecto, en ninguna de las normas de la Ordenanza de Patente de Industrias y Comercio aparece prevista la posibilidad, para la Cámara Municipal, de delegar en personas extrañas a su personal fijo de funcionarios públicos, la competencia de la Dirección de Hacienda Municipal, de verificar los libros de los establecimientos industriales o comerciales, y de realizar investigaciones, o elaborar actas de reparo para luego efectuar rectificaciones sobre liquidaciones ya hechas, y emitir así entonces, planillas complementarias de impuestos. Facultades éstas que se otorgan a la Dirección de Hacienda Municipal en los artículos 16, 41 y 43 de la referida Ordenanza, sin que en ninguna parte se prevea la posibilidad de delegar en particulares extraños sus potestades públicas tributarias antes señaladas. Por tanto, estima la Corte que en la hipótesis de considerar demostrada la autorización otorgada al particular que elaboró el Acta Fiscal, que sirvió de fundamento al reparo, la misma carece de base legal resultando dicha autorización igualmente nula. Cuestión ésta que puede apreciar y declarar de oficio esta Corte, en razón de la facultad que implícitamente está consagrada para los Jueces Contenciosos Administrativos en el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de señalamiento de oficio de los vicios de orden público de los actos administrativos por no haber sido demostrada la existencia de una delegación de las facultades tributarias por parte de la Municipalidad, en favor del particular que elaboró el Acta Fiscal, que sirvió de justificación al reparo formulado a la recurrente, y por cuanto tampoco está facultada la Municipalidad para efectuar dicha delegación, los actos realizados por quien se dijo Auditor Fiscal para iniciar el procedimiento de reparo, resultan absolutamente. En efecto, por haber emanado dichos actos de una persona que carecía de la investidura de un funcionario público, competente para realizar aquel acto, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, está viciado de nulidad absoluta. Igualmente, en virtud que el Acta Fiscal en cuestión fue el fundamento en donde se apoyó la Municipalidad para librar la Resolución impugnada, como aparece de su mismo texto, en sus Considerandos primeros y cuarto (Folio 64), el acto definitivo, o sea, la liquidación diferencial de los impuestos y de los recargos, resulta también viciado de nulidad absoluta, porque se sustentó en un acto carente de valor, y así se declara.

III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO

1. *Naturaleza jurídica del otorgamiento de divisas*

CPCA

19-3-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Hughes Services Venezuela C.A. vs. Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa.

Como consecuencia de lo anterior, no hay otorgamiento de divisas si no está registrada la deuda, y para que esté registrada el interesado debe disponer de una decisión que así la declare, es decir, que acuerde el registro. Esto no apareja automáticamente la autorización para adquirir divisas, por cuanto el otorgamiento de divisas está sujeto a la verificación de la disponibilidad suficiente y además como bien se señalaba supra, a las prioridades que establezca el Ejecutivo Nacional.

Por tanto, el derecho preexistente a las divisas por el hecho de haberse otorgado el registro no es cónsono con el derecho subjetivo que se quiere hacer valer por ante

esta Corte como lesionado, por cuanto aun en el caso de declarar la nulidad de una resolución de la Comisión que negara total o parcialmente el registro de una deuda, ese particular no tiene derecho por el solo efecto del registro posterior a la autorización para obtener las divisas, lo que tiene es una opción por estar la deuda registrada, requisito indispensable para que se autoricen las divisas en el monto acordado y además el registro actúa como garantía de que la deuda fue legítimamente contraída, es decir, que existía realmente (que sea sincera y no forjada a través de la connivencia acreedor-deudor) para lo cual se establece la comprobación mediante auditorías y que se adquiriera esa deuda para financiar actividades económicas en Venezuela.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. Reglamentos: Irretroactividad

CSJ-SPA (121)

9-4-87

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: PROTINAL C.A. vs. República.

Los Reglamentos no tienen efectos retroactivos.

El decreto 1.160 de fecha 18 de enero de 1964, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 392 de la misma fecha, tomando en consideración "que es conveniente someter algunos productos procedentes del exterior a un régimen especial en beneficio del consumidor nacional", estableció, para las mercancías importadas enumeradas en dicho Decreto, una bonificación que entregaría el Banco Central de Venezuela al importarla, consistente en el reintegro de parte del precio que este último hubiese pagado por la moneda extranjera adquirida para la importación de dichas mercancías. En el listado de las mismas aparece el "trigo y escanda sin moler" (incluso comuña)".

Ahora bien, el decreto Nº 244 del 30 de diciembre de 1964, publicado en la Gaceta Oficial Nº 27.630 de la misma fecha, modificó la lista de mercancías sujetas a bonificación, manteniéndose sin embargo en la nueva lista el "trigo y escanda sin moler (incluso comuña)".

Bajo la vigencia de los citados decretos, a PROTINAL C.A. le fue conferido por la Oficina de Control de Cambios del Banco Central de Venezuela un permiso de importación y licencia de divisas en fecha 31 de diciembre de 1969, señalándose expresamente como fecha de caducidad el 31 de marzo de 1970. El citado permiso la autorizaba para importar 12.430 toneladas de trigo y obtener una bonificación de Bs. 716.934,95.

Posteriormente, el decreto 247 del 18 de febrero de 1970, publicado en la Gaceta Oficial Nº 29.154 del 25 de febrero de 1970, luego de establecer un subsidio para otros productos, derogó los dos decretos antes mencionados.

Como se observa, PROTINAL C.A. obtuvo su correspondiente permiso bajo el régimen previsto en los decretos 1.160 del 18.1.64 y 244 del 30.12.64, estableciéndose como fecha de caducidad del mismo el 31 de marzo de 1970, o sea, que hasta esa fecha la accionante podía importar la mercancía señalada, tal como expresamente lo indica el permiso. Con posterioridad a dicha fecha tendría lugar la caducidad, es decir, la forma de extinción de un acto administrativo en virtud de una omisión del interesado destinatario o beneficiario del acto. En este caso, la caducidad se habría operado si la importación se hubiere verificado después del 31 de marzo de 1970, al no haberse cumplido con el plazo que el acto mismo señalaba. (v. auto S.P-A. de 25.4.85 en G. F. Nº 128, (3ª etapa), vol. 1, pág. 96).

En consecuencia, mal podía la República aplicar a la accionante el decreto 247 del 18 de febrero de 1970 con base en la circunstancia de que para la fecha de su entrada en vigencia la mercancía no había llegado al país y ni siquiera habría sido embarcada, pues, como antes se señaló, PROTINAL C.A. disponía de un término que vencía el 31 de marzo de 1970 para realizar la importación.

Aceptar el argumento sustentado por el representante de la República, conforme al cual la entrada en vigencia del decreto 247 del 18 de febrero de 1970 produjo de pleno derecho el decaimiento de los permisos otorgados bajo el régimen de la norma derogada, significaría reconocerle efectos retroactivos a este último decreto.

En efecto, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución, ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Este principio de la irretroactividad, aun cuando aparece redactado referido únicamente a "disposiciones legislativas" o leyes, ha sido aplicado por la jurisprudencia de esta Corte a los reglamentos (sentencia del 24 de setiembre de 1958: demanda de nulidad de algunos artículos del Reglamento N° 2 de la Ley de Tránsito Terrestre) y aun a los actos administrativos de efectos particulares (sentencia del 5 de agosto de 1980).

En el presente caso nos encontramos frente a un acto de carácter reglamentario dictado el 18 de febrero de 1970, que, conforme a la interpretación de la demandada, puede desconocer la situación surgida de un acto administrativo de efectos particulares dictado el 31 de diciembre de 1969 y cuya fecha de caducidad se fijó para el día 31 de marzo de 1970.

Ahora bien, si a la accionante se le había conferido el derecho de importar una determinada mercancía, y obtener así una bonificación previamente determinada, es obvio que tal situación configuraba para ella un derecho adquirido que no podía ser desconocido por un acto reglamentario posterior. De esta forma, el Reglamento contenido en el Decreto 247 del 18 de febrero de 1970 debía aplicarse a las situaciones jurídicas nacidas bajo su vigencia, mas no podía destruir ni menoscabar los efectos de un acto administrativo que ha de regirse por el reglamento vigente para la fecha en que tales efectos surgieron (v. s. de 31 de marzo de 1987, caso "Fung & Hung" y la progresivamente reiterada jurisprudencia de la Corte allí citada).

Por lo demás, el que la mercancía hubiese sido embarcada o recibida en puerto venezolano con posterioridad a la vigencia del decreto 247 del 18 de febrero de 1970 carece de mayor relevancia, pues, como antes se señaló, la demandante tenía el derecho de importarla hasta el día 31 de marzo de 1970; así se declara.

2. *El Procedimiento Administrativo*

A. *Irretroactividad de los nuevos criterios de la Administración*

CPCA

19-3-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Hughes Services Venezuela C.A. vs. Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa.

Se establece la irretroactividad de los nuevos criterios de la Administración, salvo que fuere más favorable a los administrados.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra la posibilidad de que la Administración pueda establecer criterios, que expresados en el Acta N° 10 de

la Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa, se corresponden con la noción de criterios como expresamente dicha acta lo señala. Ahora bien, el Artículo 11 ejusdem consagra:

“Los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración Pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuera más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes”.

El artículo en referencia establece la irretroactividad de nuevos criterios, salvo que fuere más favorable a los administrados. Pero para ello, debemos admitir que la Administración puede establecer criterios. Ellos constituyen los parámetros de aplicación de normas cuya ejecución está entregada a la administración. Por supuesto, que esos criterios no constituyen actos administrativos y en consecuencia, las exigencias del Artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos conocidos como los límites a la discrecionalidad de la Administración, se le aplicarán sólo en la medida en que ningún criterio debe perder la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, pero resulta que un criterio de la Administración no constituye una medida ni una providencia como sí se le exige a éstos en el sentido de que deben cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

B. Notificación

CPCA

26-3-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Meira E. Ferrer vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

La utilización de un medio no contemplado en la Ley (Telegrama) para realizar la notificación, no la vicia, cuando éste cumpla con su finalidad.

En cuanto a las fallas en el procedimiento disciplinario, y más específicamente con relación a la violación de los artículos 112 y 113 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa hay que recordar que los mismos señalan:

“Artículo 112. Si la Oficina de Personal considera que los hechos imputados configuran causal de destitución, lo notificará al funcionario, quien deberá contestar dentro del lapso de diez días laborables contados a partir de la fecha de notificación más el término de la distancia”.

“Artículo 113. En la oportunidad de la contestación, el funcionario, mediante un escrito o declaración, que se hará constar por escrito, expondrá ante el Jefe de Personal las razones en las que se funda su defensa. Concluido el acto se abrirá un lapso de quince días para que el investigado promueva las pruebas procedentes en su descargo”.

En el expediente, al folio ochenta (80), figura el telegrama enviado a la ciudadana querellante, el cual expresa lo siguiente:

“...Objeto de dar cumplimiento al Artículo 28 Reglamento Régimen Disciplinario Funcionarios Públicos Nacionales, sírvase comparecer Asesoría Legal esta Dirección, lapso tres días hábiles, fin rinda descargos legales averiguación admi-

nistrativa síguele este Despacho, incurso en irregularidades. Expediente N° 9.506. Pedro J. Crespo, Director de Personal".

Consta, asimismo, que el telegrama citado fue remitido el día 17 de febrero de 1982. Por último, hay evidencia del acto del día 18 de febrero de 1982, al cual compareció la funcionaria querellante a prestar declaración, contestando a una serie de preguntas relacionadas con los hechos que se le imputan.

El telegrama anteriormente señalado en el cual se le notifica a la querellante que debe presentar sus descargos, no constituye un medio de los establecidos en la Ley para realizar una notificación; sin embargo, la comparecencia de la querellante a dicho acto y el no cuestionamiento de su validez convalida los vicios que la notificación pudiera tener. La utilización de un medio no contemplado en la Ley (telegrama) para realizar la notificación, no la vicia en este caso, porque la misma cumplió con la finalidad de poner en conocimiento a la querellante de la oportunidad para presentar los descargos y su silencio convalidó los vicios que pudieren existir. En efecto, la querellante asistió al acto de descargos, lo cual implica que tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos y declarar sobre los hechos que dieron origen a la averiguación. El lapso probatorio se abrió de pleno derecho luego del descargo sin que la querellante promoviera pruebas.

A este respecto, hay que agregar, que tanto en el lapso de pruebas de la primera instancia, como en la presente las mismas no fueron promovidas, salvo la "reproducción del mérito favorable en auto", que no son tales, como lo ha señalado esta Corte en reiteradas oportunidades.

Por estas razones, no se pueden considerar violadas las normas citadas, y así se declara.

C. Silencio Administrativo: Efectos

CPCA

26-3-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Meira E. Ferrer vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

La inactividad de la Administración no produce, en el caso de un procedimiento sancionatorio, el perdón o condonación.

En lo relativo a la caducidad de la acción hay que señalar que en el procedimiento administrativo se establecen las actuaciones que deben realizar tanto la Administración como las personas interesadas que actúan en un determinado procedimiento y, además los lapsos en los cuales las mismas deben llevarse a cabo. En el presente caso la decisión con la cual se destituyó a la funcionaria querellante se produjo el 15 de mayo de 1982, casi un (1) año después de la iniciación del procedimiento en cuestión. La decisión fuera de los lapsos legalmente establecidos, no es inválida y no se produce con el transcurso del tiempo la extinción del procedimiento; esto sólo sucede en los procedimientos iniciados a instancia de parte, en los cuales opera la perención del procedimiento por la inactividad del administrado interesado, y nunca por la inactividad de la Administración (artículo 64 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). La demora de la Administración no produce caducidad, sólo puede generar responsabilidad administrativa y civil del funcionario por la omisión o demora en la tramitación del procedimiento, o en todo caso prescripción de la falta o de la sanción, lo cual no fue alegado.

Por las mismas razones expuestas, la inactividad de la Administración no produce, en el caso de un procedimiento sancionatorio, el perdón o condonación, puesto que no es un efecto establecido en ninguna norma; en efecto, no puede para este caso invocarse la norma del artículo 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos porque la misma sólo es aplicable para los procedimientos iniciados a instancia de parte, como una garantía al interesado solicitante de que en caso de demora u omisión de pronunciamiento por parte de la Administración, el mismo pueda dirigirse a una instancia superior y obtener la respuesta que es por él requerida. Visto así, esta disposición configura un beneficio procedimental para el solicitante, y no, un acto de denegación tácita. Sin embargo, cuando el administrado desea obtener la respuesta o la resolución a la solicitud interpuesta por él mismo, puede esperar, aún después de vencidos los lapsos establecidos legalmente para el procedimiento, a que la Administración se pronuncie; y el acto que eventualmente sea dictado es válido y contra él se pueden intentar todos los recursos ordinarios que la Ley establece: Lo anterior demuestra que el transcurso del tiempo, más allá de la oportunidad legalmente establecida para decidir una determinada solicitud, no produce en ningún caso un acto tácito, lo cual ratifica que la citada norma contenida en el artículo 4º eiusdem contiene un beneficio procedimental para evitar que se produzca una situación de indefensión para el peticionario en un procedimiento. Por estas razones el acto de destitución es válido y así se declara.

D. Pruebas. Certificación

CPCA

26-3-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Distribuidora MAIPAN vs. Municipalidad del Distrito Mariño del Estado Aragua.

La "Certificación" no puede referirse a hechos que deben ser probados documentalmente, porque la certificación es una actividad estrictamente documental.

En efecto, en primer término la Corte advierte que el instrumento que el Juez calificó de documento público, que corre el Folio 63, contiene una certificación cuyo texto es el siguiente:

"CERTIFICACION"

La suscrita, secretaria del Concejo Municipal del Distrito Mariño, del Estado Aragua Certifica: que la Cámara Municipal en su reunión celebrada el día 8 de octubre de mil novecientos ochenta y dos aprobó designar al Dr. Emilio Rojas Plazola, para efectuar reparos fiscales. Certificación que hago, en Turmero a los veintiún días del mes de noviembre de un mil novecientos ochenta y tres.

*Virginia Vielma de Carrillo
Secretaria Municipal"*

La anterior certificación no es sino una simple relación de un hecho que pudo suceder en la sesión del Concejo Municipal, y no propiamente una certificación de un original o acta en donde constara verdaderamente tal hecho. En este sentido la Corte

considera que la certificación, que es una actividad administrativa de constatación de la exactitud de diversos documentos con sus originales, no puede referirse a hechos que deben ser probados documentalmente, porque la certificación es una actividad estrictamente documental. Por tanto, el Juez a quo no podía calificar a la certificación de referencias como tal certificación, porque no garantiza exactitud de ningún documento con otro. Por el contrario, es un acto que pretendió sustituir la existencia de un documento que debió ser aportado a juicio, en original o en copia certificada. Ciertamente que el documento que el Juez denominó documento público, sólo se trata de una declaración de un funcionario de que en la reunión celebrada el 8 de octubre de 1983 el Concejo Municipal había otorgado autorización al abogado Emilio Rojas Plazola, pero sin que se transcribiera texto alguno para poder confrontarlo con el Acta original, tanto por el mismo Tribunal como por la otra parte. No le era posible, pues, al Juzgador de la Primera Instancia calificar a la anterior declaración de documento certificadorio, puesto que no era tal certificación, y así se declara.

E. *Corrección de errores*

CPCA

30-4-87

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne H.

Caso: TREMSA vs. Comisión para el Registro de la Deuda Privada.

No obstante que la decisión dicha, hace innecesario cualquier otro análisis, considera esta Corte, debe precisarse la interpretación dada por el recurrente al contenido e interpretación dada al artículo 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual textualmente reza: "...La administración podrá en cualquier tiempo corregir los errores materiales o de actos administrativos".

Así, conforme a la norma legal transcrita, a la Administración le ha sido asignada la facultad discrecional de corregir los errores en que incurriere, mas no puede alegarse tal facultad como fuente de derechos a terceros, quienes interpretando distintamente el mismo hecho, pretendan el cumplimiento forzado de su apreciación, en detrimento de la facultad apreciativa asignada a la misma Administración.

3. *Los Actos Administrativos*

A. *Actos administrativos complejos*

CPCA

19-3-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Hughes Services Venezuela C.A. vs. Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa.

El acto administrativo de registro de una deuda privada externa, es un acto complejo en el sentido de que se presenta como un acto unitario, es decir, estructuralmente único, por cuanto en la manifestación de voluntad de la Administración, el contenido tiene naturaleza distinta. Así, es un acto de comprobación y un acto de voluntad. Es la comprobación a la que está ligada la admisibilidad de la constitución

de la nueva situación jurídica para el particular, y viene a formar parte del acto esa nueva situación desde el punto de vista estructural.

Es pues, un acto administrativo que desde el punto de vista de constituir el inicio de otros actos de la administración, conforma un acto de trámite para la obtención de las divisas al cambio diferencial. En ese sentido, es un acto administrativo declarativo que consiste en la comprobación de hechos y situaciones jurídicamente relevantes, con eficacia meramente declarativa de la existencia de la relación jurídica que la norma legal liga a la situación objeto de la comprobación y que trae como consecuencia una nueva situación jurídica por el hecho de la comprobación.

Ahora bien, el acto administrativo de otorgar o negar el registro tiene por función un interés público, por cuanto la comprobación para otorgar o negar el registro no interesa solamente a los sujetos privados.

B. *Motivos: Fundamentación Legal*

CSJ-SPA (110)

24-3-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Banco del Caribe vs. República (Ministerio de Hacienda).

Sin embargo, considera la Sala que, comprobadas como han sido en autos las irregularidades cometidas por el Banco del Caribe, la errónea fundamentación legal al basarse en una disposición legal de contenido residual en la aplicación de las sanciones respectivas, no basta para invalidar la Resolución impugnada, pues es doctrina constante de este Supremo Tribunal que si el administrado pudo oportunamente conocer los hechos que se le imputan y ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos a través de los mecanismos o recursos que la legislación le otorga y si la autoridad administrativa correspondiente ha aplicado la sanción en uso de potestades legalmente conferídale y en atención a elementos de hecho que configuran una irregularidad comprobada, el acto administrativo es formalmente válido y eficaz.

En tal virtud y por cuanto en el caso sub-judice aparece demostrado —y la propia recurrente así lo admite—, que el Banco del Caribe C.A., infringió durante las semanas finalizadas el 16, 23 y 30 de diciembre de 1983 y 6 de enero de 1984 la prohibición prevista en el numeral 1º del artículo 32 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito; que las sanciones fueron impuestas por la Superintendencia de Bancos en uso de la potestad que le confiere la mencionada Ley, y confirmadas por el Ministro de Hacienda al decidir el recurso jerárquico interpuesto ante su competente autoridad, esta Sala estima que la Resolución Nº 438 de fecha 3 de setiembre de 1984 no adolece de vicio de ilegalidad que la haga inválida y así se declara.

C. *Notificación*

CPCA

9-4-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Andrés Hermoso vs. República. (Ministerio de Justicia).

La notificación del acto administrativo se requiere para su eficacia pero no para su validez.

En este sentido, es conveniente señalar que la notificación del acto administrativo se requiere para su eficacia pero no para su validez, es decir que si una notificación defectuosa sirvió para poner en conocimiento de un acto determinado al interesado, se logró el objetivo que persigue el legislador de informar sobre dicho acto. Además, si el defecto en la notificación del acto no causó indefensión, de manera que éstos pudieron ejercer los recursos del caso, no puede hablarse de vicio en la validez del acto. Esto es lo que establece el artículo 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando manifiesta que los vicios en las notificaciones no invalidan los actos sino que los hacen ineficaces y que sólo la ausencia total del procedimiento es lo que produce la nulidad absoluta de aquéllos. Si con actuaciones posteriores el interesado tiene oportunidad de impugnar por la vía administrativa o judicial los actos que le fueron notificados defectuosamente, no se justifica el anularlos por tales defectos, ya que si por estar informado el interesado los impugna, se convalidan los defectos que pudieran haberse cometido en la notificación. La formalidad de la notificación tiene por objeto informar al destinatario que se produjo determinada decisión y si de cualquier forma el interesado llega a enterarse de la decisión administrativa que puede afectarlo, se logra su eficacia y no habría lugar a considerar el acto ineficaz y mucho menos inválido.

D. *Revocación*

CSJ-SPA (121)

9-4-87

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: PROTINAL C.A. vs. República.

En el momento de la creación de derechos a favor de los particulares no puede el acto emitido ser objeto de revocación o modificación.

Ha alegado además el representante de la República que el acto administrativo dictado el 31 de diciembre de 1969 constituye una decisión de carácter discrecional que la Administración Pública puede modificar o revocar en cualquier momento, potestad que estaría limitada sólo por los derechos adquiridos que hubiesen surgido en el momento de perfeccionarse la subvención.

Al respecto esta Corte observa:

Ya se ha señalado con anterioridad que el acto administrativo dictado el 31 de diciembre de 1969 creó en favor de la accionante el derecho de importar y, como consecuencia del mismo, obtuvo una bonificación ya establecida. El otorgamiento de ese permiso sí constituye un acto "discrecional" en el sentido en que lo ha entendido este Supremo Tribunal (véase sentencia, S.P.-A., de 2-11-81, "Depositaria Judicial"), perfectamente acorde, por lo demás, con las prescripciones del artículo 12 de la hoy vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, acto que, como tal, la Administración Pública puede acordar o no, con arreglo a razones de oportunidad o de conveniencia, como serían la necesidad de proveer al país, durante un lapso prefijado, de ciertos bienes que en un momento determinado no se produzcan, o se produzcan en una escala reducida. De allí el incentivo que se acuerde a través de una bonificación.

Ahora bien, a partir del momento en el que la administración acuerda el permiso de importación y se determina el monto de la bonificación, creándose de esta manera derechos a favor de los particulares, no puede hablarse de discrecionalidad en la ejecución del acto lícitamente emitido ya, bien que con arreglo a poderes discrecionales;

en otras palabras: al cumplirse el supuesto de hecho, la administración está obligada al pago de la bonificación. Por esa misma circunstancia, tal acto creador de derechos en favor de un particular no podía, en el caso de autos, ser objeto de revocación o modificación, y así se declara.

CSJ-SPA (122)

9-3-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Mariano Fernández Pérez vs. República (Ministerio de Relaciones Exteriores).

La Corte señala sus conclusiones referentes a la interpretación del Art. 82 y otras normas contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos relacionadas con la potestad revocatoria de la Administración.

En cuanto a la posibilidad de revocación de un acto administrativo por la misma autoridad que la dictó, la Sala observa:

Las leyes especiales que rigen la materia referida al personal del servicio exterior de la República no acuerdan ninguna potestad de revocación de actos administrativos. Esta potestad está contemplada en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos —aplicable, como se ha dicho, al Ministerio de Relaciones Exteriores—, según el cual “los actos administrativos que *no* originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico”. (Subrayado de la Sala).

En anterior oportunidad esta Sala, al interpretar el transcrito artículo 82 y otras normas contenidas en la misma Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos relacionadas con la potestad revocatoria de la Administración, ha concluido que dicho texto orgánico:

1. Reconoce, como principio general, la potestad de autotutela de la Administración Pública según la cual los órganos que la integran pueden revocar los actos que hayan producido con anterioridad (art. 82).
2. Precisa que esa revocatoria, de oficio o a solicitud de parte, procede en cualquier tiempo cuando sus actos se encuentren afectados de nulidad absoluta (art. 83).
3. Señala en forma clara, categórica y taxativa cuáles son los vicios que afectan de nulidad absoluta al acto administrativo (art. 19).
4. Determina que, fuera de esos indicados vicios específicos de nulidad absoluta, todas las otras irregularidades que presente el acto administrativo sólo lo afectan de nulidad relativa (anulabilidad) (art. 20).
5. Establece que esos actos viciados de nulidad relativa pueden también ser revocados en cualquier momento por la Administración (art. 82).
6. Exceptúa de esa posibilidad de revocatoria los actos administrativos afectados de nulidad relativa que hayan originado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular (art. 82), y
7. Aclara que el acto administrativo, que tenga un vicio de nulidad relativa, es decir, que sea anulable, si crea derechos a favor de los particulares y ha quedado firme (por haber vencido los lapsos para impugnarlo en vía administrativa o en vía jurisdiccional), es un acto irrevocable por la Administración y si esa revocación se produce, el acto revocatorio está viciado de nulidad absoluta (arts. 11, 19 ord. 2º y 82).

Aplicando esos criterios al caso concreto de autos, es fácil colegir que la Resolución N° 65 del 17-1-1985 no podía revocar la Resolución N° 991 del 10 de octubre de 1984 por cuanto aquélla había creado, en la persona del señor Mariano Fernández Pérez, el derecho subjetivo a ser jubilado por un monto superior al establecido en el acto revocatorio.

En efecto, si bien la Administración Pública puede, en cualquier tiempo, corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido en la configuración de los actos administrativos (art. 84 L.O.P.A.), aparte de que así no fue expresamente indicado en la Resolución N° 65, tal corrección no podía hacerla en desmedro del derecho del recurrente adquirido a través de la Resolución N° 991 del 10 de octubre de 1984, la cual a su vez, por las razones analizadas en este fallo, resulta parcialmente viciada al no haber establecido el monto de la pensión jubilatoria en los términos legalmente estipulados.

E. Nulidades

CPCA

21-5-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Hernán Mendoza vs. IVSS.

Señala el apelante que la sentencia incurrió en un vicio al declarar la nulidad del acto, por cuanto ésta sólo procede en los casos taxativamente indicados en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y, en el presente no se da ninguno de los previstos en la norma citada.

Al efecto, se observa que el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece los supuestos de nulidad absoluta del acto administrativo, por lo cual salen fuera de dicha disposición aquéllos en los cuales el acto estuviera afectado de nulidad relativa. Aun cuando la doctrina sostenga el carácter taxativo de las disposiciones del artículo 19 ejusdem, sin embargo, hay quienes disienten de tal criterio considerando que pueden plantearse hipótesis no previstas en la disposición comentada que deban ser calificadas como de nulidad absoluta. Ahora bien, independientemente de la cuestión doctrinaria aludida, lo importante en el caso presente es la circunstancia de que en forma alguna el juzgador se fundamentó en el artículo 19, sino que declaró la nulidad del acto por los vicios que encontró en el mismo. La nulidad absoluta y la nulidad relativa sólo se diferencian en algunas consecuencias que la ley contempla, tales como en el hecho de que la primera puede ser declarada en cualquier tiempo por la Administración en uso de lo que se denomina la potestad anulatoria. Sobre la segunda, esto es, sobre la nulidad relativa, la Administración puede ejercer la potestad convalidatoria, lo cual no sucede con la primera. Estas son las diferencias fundamentales por cuanto por lo que atañe a los efectos de su declaratoria en el tiempo la misma, por versar por igual sobre actos viciados y constatar tales vicios, tienen efecto desde el momento en que éstos se producen, esto es, efectos *ex tunc*. Igualmente los actos viciados, cualquiera que sea la entidad del vicio, están sometidos a los mismos recursos y por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para su ejecución y es igual la legitimidad que se exige para impugnarlos. De lo anterior se evidencia que la circunstancia de que la nulidad hubiese sido declarada en base a un supuesto di-

ferente al contemplado en el artículo 19 ejusdem, en forma alguna afecta a la sentencia apelada y así se declara, rechazándose en consecuencia la impugnación que elevara contra la misma la sustituta del Procurador General de la República.

F. Prescripción

CPCA

12-2-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La norma contenida en el artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, referente a la prescripción de las acciones para hacer cumplir las obligaciones derivadas de los actos administrativos, es inaplicable en el caso de "Demoliciones".

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 pretensión 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. Es 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 ejusdem 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 MUNI-

CIPALIDAD 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.

CPCA

12-2-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Administración está obligada a emitir el acto liberatorio del cumplimiento de la obligación derivada del acto administrativo al ser comprobada su prescripción.

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 de solvente, si fuere el caso, o la de 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, si 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 aquella no le otorga la liberación, y así se declara.

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.

CPCA

12-2-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El plazo aplicable para la prescripción de las sanciones administrativas distintas a la suspensión de profesiones, actividades, industrias o artes, de carácter no temporal (Demolición) es de "un año" (ord. 4 del art. 112 del Código Penal para las multas).

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 BOLIVARES (Bs. 140,00), o excedan de él hasta DOS MIL QUINIENTOS BOLIVARES (Bs. 2.500,00), 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 Nº 85-4.310).

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 ejusdem. 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 ejusdem para las multas, y así se declara.

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 N° 4.144, 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.

V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Amparo*

A. *Procedencia*

CPCA

7-5-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El amparo contra la lesión a la garantía económica es posible, a menos que, por Ley o por decreto Ley, la que se pretende violada esté limitada por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social.

Estima la apelante que la facultad acordada por el artículo 49 a los Jueces se limita sólo a los derechos y garantías inherentes a la persona humana y no comprende a los derechos económicos. Al efecto señala la apelante que la redacción del artículo 49 alude a "habitante" lo cual, según la definición o valor semántico del término se refiere a las personas físicas, por lo cual no puede extenderse la disposición a las personas jurídicas.

Resulta indudable que la argumentación contempla dos diferentes aspectos, el primero de los cuales es el relativo a la naturaleza del sujeto que puede solicitar el amparo y el segundo a la naturaleza de los derechos cuya protección se pretende a través del mismo.

Por lo que atañe a los sujetos no puede interpretarse la redacción del artículo 49 en una forma restringida, por cuanto esto traicionaría su espíritu y objetivo. Cuando

el mencionado artículo alude "a todo habitante de la República", el constituyente en una forma amplísima quiso comprender a todos los sujetos que se encuentran en el territorio nacional, sin distinguir nacionalidad o condición, esto es, sin discriminación alguna. En efecto, algunos sistemas limitan la protección a los nacionales del país, o bien a los residentes; pero la norma constitucional venezolana quiso abarcar a todos los sujetos del ordenamiento jurídico a quienes la Constitución protege. De allí que encontrándose dentro de tal categoría las personas jurídicas, mal podía admitirse la anterior interpretación restrictiva que la apelante propone, la cual se desestima en consecuencia por improcedente y así se declara.

Por lo que atañe a los derechos no puede en igual sentido admitirse una interpretación restrictiva por cuanto esto también resulta ajeno al espíritu de la norma, ya que ésta específicamente alude a "todos" los derechos y a todas las garantías que la Constitución establece; pero no se detiene en ello sino que incluso va más allá y prevé la protección de otros derechos y otras garantías no contemplados en la Constitución (inherente a la persona humana). En vista de lo anterior mal puede asumirse una interpretación restrictiva, por cuanto ella sería violatoria de la norma misma y, resulta evidente la improcedencia del alegato y así se declara.

Ahora bien, ha indicado el a quo que la sola circunstancia de que exista una situación de restricción de las garantías económicas no impide el ejercicio del amparo sobre tales materias.

En efecto, en fecha 23 de enero de 1961, esto es, el mismo día en que entrara en vigencia la Constitución, el Presidente de la República dictó el Decreto 445 fundado en lo dispuesto en el ordinal 6º del artículo 190 del texto recién promulgado así como del artículo 241 *cjusdem*. El artículo 2º del Decreto estableció: "se restringen en todo el territorio nacional las garantías constitucionales previstas en la medida en que lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros". Por decreto Nº 674 del 8 de enero de 1962 se modificó parcialmente el Decreto 445 antes citado, de tal manera que se restablecieron algunas de las garantías restringidas; pero el artículo 4º del mencionado Decreto mantuvo en todo el territorio nacional "la restricción de las garantías establecidas en el artículo 96 de la Constitución en la medida determinada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros". Posteriormente, en base a lo dispuesto en el artículo 24 el Congreso Nacional dictó un Acuerdo en fecha 6 de abril de 1962 en el cual mantuvo la restricción de la garantía económica. El 1 de julio de 1962, es dictado un nuevo Decreto, distinguido con el número 813 que mantiene en vigencia el Decreto 674.

La restricción que pesa sobre el sistema de garantías constitucionales es así la establecida en el artículo 96 cuyo texto es el siguiente:

"Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social.

La ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica".

El artículo 241 en su última parte, en la cual se fundamenta el estado de emergencia señala que "la restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional. Ahora bien, si se estima que el artículo 96 señala la libertad de industria y comercio con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen por razones de seguridad, sanidad u otras de interés social debemos llegar a la conclusión de que la restricción de tal garantía no impide que se legisle sobre la materia y que, en consecuencia, tal legislación establezca derechos, que el régimen jurídico garantice. Lo que sucede es que,

los términos utilizados por los decretos le otorgan al Presidente de la República en Consejo de Ministros, la facultad de regular la materia relativa al artículo 96 de la Constitución mediante decreto. Tal situación que, por perdurar tanto tiempo ha sido objeto de severas críticas, lo cual es ajeno al presente planteamiento, no puede implicar en forma alguna la negativa del amparo de las libertades económicas que las leyes formales y los decretos sobre la materia reconocen. De allí que no puede negarse la procedencia del amparo contra los derechos económicos.

La restricción de la garantía económica se traduce en el actual sistema en la posibilidad de que por Decreto se regulen los aspectos que la materia contempla, que es justamente lo que ha pasado en estos ventiséis (26) años de vigencia del régimen.

No puede considerarse que la restricción de las garantías económicas constituya la derogación de las disposiciones constitucionales y de las leyes sobre la materia, en forma tal que no puedan hacerse valer los derechos que las mismas acuerdan, ya que lo fundamental del régimen es la posibilidad de que se legisle por decretos que son normas de ejecución inmediata de la Constitución y que, en consecuencia pueden derogar a las leyes formales. De allí que el amparo contra la lesión a la garantía económica es posible, a menos que, por ley o por decreto, la que se pretende violada esté limitada por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social.

B. Competencia

CPCA

7-5-87

Magistrado Ponente: Hildégard Rondón de Sansó

La competencia de un juez para asumir la jurisdicción constitucional cuando le ha sido planteada una acción de amparo, deriva de su afinidad natural con la materia objeto de la misma. ("ratione materiae" o bien "ratione personae").

Por lo que atañe al segundo alegato de la Municipalidad relativo a la incompetencia del a quo, esta Corte observa que, acogiendo la jurisprudencia que emana de la sentencia antes citada de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el caso Andrés Velásquez, la competencia de un juez para asumir la jurisdicción constitucional cuando le ha sido planteada una acción de amparo, deriva de su afinidad natural con la materia objeto de la misma. Esta afinidad natural puede estar dada "ratione materiae", esto es, por razón de la competencia sustantiva, o bien "ratione personae", esto es, cuando existe un fuero especial del sujeto contra el cual se interpone la acción de amparo. En el caso de los jueces contenciosos administrativos, para atender a los elementos indicados, la competencia material la determinaría el hecho de que el mandamiento de amparo sea solicitado contra una actuación u omisión administrativa y, la competencia personal la determinará la circunstancia de que le haya sido acordada facultad al Tribunal para conocer y decidir las pretensiones de los particulares contra el ente público territorial o institucional al cual se impute una determinada acción u omisión.

En el caso presente la competencia material se encontraba suficientemente demostrada por el hecho de que el amparo fue solicitado contra la actuación omisiva de la Administración Municipal, y, así mismo estaba demostrada la competencia personal por tratarse de una Administración Municipal, cuyos actos caen bajo el poder de control del tribunal contencioso-administrativo que dictó el fallo; por preverlo así el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y caer dentro de su ámbito territorial determinado por el artículo 3º del Decreto 2.057 de fecha 8 de marzo de 1977, que lo establece.

Por todas las consideraciones que anteceden se considera improcedente la primera de las impugnaciones de la Municipalidad contra la sentencia apelada fundada en la incompetencia del a quo y así se declara.

CPCA

7-5-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Cualquier juez puede asumir la jurisdicción constitucional cuando los derechos que se denuncian han sido violados, corresponden a su competencia sustantiva o a su competencia en razón de la persona.

La circunstancia de que se ejerza una acción de amparo constitucional, no implica la facultad del juez de anular el acto impugnado, por cuanto su función no es anulatoria si no restablecedora de la situación jurídica infringida.

Ha alegado la apelante que el Juzgado Superior que dictara la sentencia apelada era incompetente "porque el presente caso, relacionado con la Administración Municipal, estaría comprendido dentro del marco de la ilegalidad y no de la inconstitucionalidad". Respecto a este alegato observa esta Corte que cualquier juez puede asumir la jurisdicción constitucional cuando los derechos que se denuncian han sido violados corresponden a su competencia sustantiva o a su competencia en razón de la persona, tal como fuera precedentemente expuestos. La circunstancia de que se ejerza una acción de amparo constitucional no implica, como parece sostenerlo la apelante, la facultad del juez de anular el acto impugnado, por cuanto su función no es anulatoria, sino restablecedora de la situación jurídica infringida. El artículo 20 del vigente Código de Procedimiento Civil establece la facultad de los jueces de desaplicar las disposiciones inconstitucionales, por lo cual de no existir la norma expresa del artículo 49, tal disposición sería suficiente para rechazar el alegato. Ahora bien, independientemente del recurso de inconstitucionalidad que la Constitución contempla y que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia regula, el amparo constitucional se destina a atender en forma inmediata a la lesión de una garantía que afecte a un sujeto cualquiera que el mismo sea, limitando o impidiendo el ejercicio de las facultades que la norma fundamental le otorga. De allí que no puede confundirse el recurso de inconstitucionalidad, proceso formal destinado a anular un acto que contrasta con la Constitución, con el amparo que es una forma de protección directa que, a través de un organismo jurisdiccional el ordenamiento jurídico le otorga a cada sujeto para garantizarle la eficacia y cumplimiento de los derechos que ella le otorga. Por lo anterior resulta improcedente el alegato y así se declara.

CPCA

7-5-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El juez Contencioso-Administrativo es competente para conocer de los recursos de amparo.

Observa esta Corte que si bien la argumentación de la apoderada de la Municipalidad está planteada en una forma oscura que se agrava aún más con las largas citas

que intercala impidiendo conocer el desarrollo lógico de sus fundamentos; sin embargo es posible deducir del escrito planteado como oposición al amparo en la primera instancia y, del resumen que la apelante hiciera de sus impugnaciones contra el fallo, que dos son los motivos fundamentales en los cuales basa el alegato de incompetencia del a quo, a saber: en primer lugar en la estimación de que el Acuerdo con fuerza vinculante dictado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, le impedía pronunciarse sobre el amparo solicitado, por cuanto dicho Acuerdo aún se encuentra en vigencia. En segundo lugar se considera por parte de la Municipalidad que la simple condición de juez contencioso-administrativo no le otorga al juzgador la facultad de conocer de los recursos de amparo que pertenece a la jurisdicción constitucional.

Por lo que atañe a la primera de las cuestiones planteadas, es sabido que, en base a lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dictó un Acuerdo de naturaleza obligatoria el 24 de abril de 1972. Al efecto el citado artículo 148 señala:

“La Corte Federal resolverá por medio de Acuerdos que tendrán fuerza obligatoria y a solicitud del Ejecutivo Nacional, del Ministerio Público o de cualquier funcionario judicial, las dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de la presente Ley y siempre que no implique opinión acerca de las cuestiones sometidas al conocimiento de los Jueces”.

El Acuerdo que la Corte Suprema de Justicia dictara el 24 de abril de 1972 se pronunció sobre la cuestión que le planteara el Fiscal General de la República respecto a “la duda existente en algunos jueces de primera instancia y superiores en lo penal de la República, de si son o no competentes para conocer de las acciones y recursos de amparo en general, o sea de aquellos que tienden a lograr el amparo de cualquier otro derecho establecido en la Constitución o inherente a la persona humana; pero distinto al de la libertad personal”. Igualmente el Presidente de la Comisión Electoral de la Universidad Central de Venezuela había solicitado de la Corte un “Acuerdo que dirima la cuestión de la competencia de los jueces penales de la República para librar mandamiento de amparo y específicamente el recurso de amparo emanado del Juzgado Duodécimo de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, atendiendo a la solicitud de varios profesores universitarios de que se dictara una decisión sobre sus situaciones académicas, en el cual se les acordó reincorporarlos al registro electoral con toda la plenitud del goce y ejercicio de ese derecho”. Al pronunciarse sobre las solicitudes, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, por una parte, fundamentó su criterio de que el artículo 49 de la Constitución era una norma simplemente programática por lo cual no se encontraba en vigencia ni se encontraría hasta tanto el legislador no procediese a regularla, acogiendo en todas sus partes la fundamentación que ya había hecho valer en sentencia del 14 de diciembre de 1970 al dirimir un conflicto de competencia. Por otra parte la Corte, como decisión, señaló que los jueces penales de primera instancia no tenían otras atribuciones que las que en razón de la materia les confieren las leyes y, en particular las señaladas en la quinta disposición transitoria de la Constitución y el artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y que asumir otras implicaba un vicio de extralimitación. Igualmente señaló la Corte que, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución, le correspondía sólo a ella conocer de la nulidad de los actos de las Administraciones Nacional, Estatal o Municipal.

Podemos considerar en consecuencia que el Acuerdo con fuerza obligatoria estaba dirigido a los jueces penales, a quienes se les advertía que sólo podían acordar el amparo constitucional, cuando se tratase del *habeas corpus* previsto y regulado en la

disposición transitoria quinta de la Constitución. De allí que en forma alguna podría existir violación por parte del a quo de un acuerdo relativo a la delimitación de una esfera jurisdiccional diferente a la que le es propia. Por otra parte, por lo que atañe a la motivación que dicho Acuerdo contiene sobre la vigencia del amparo en base a la naturaleza de la norma constitucional que lo contempló, en fecha 20 de octubre de 1983, en el caso Andrés Velásquez, la Corte modificó su criterio, considerando que la norma constitucional estaba en vigencia y que los jueces debían hacer, de acuerdo con su competencia, un prudente uso de su facultad para acordarlo.

Planteada así la situación, pareciera obvio que el acordar el amparo por parte del a quo no constituyó violación del Acuerdo con fuerza obligatoria y así se declara.

C. *Carácter extraordinario*

CPCA

7-5-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El carácter extraordinario del amparo lo determina la circunstancia de que no exista ningún otro medio procesal idóneo para impedir que se produzca la lesión del derecho constitucional garantizado o que el efecto de la misma continúe afectando la esfera subjetiva del accionante.

Alega la apoderada de la Municipalidad que el procedimiento del amparo sólo puede instaurarse por vía excepcional cuando la lesión o daño sea actual o inminente, lo que no ha ocurrido en el caso de la empresa Desarrollos 77, C.A. Al efecto se observa que el carácter excepcional o extraordinario del amparo lo determina la circunstancia de que no exista ningún otro medio procesal idóneo para impedir que se produzca la lesión al derecho constitucionalmente garantizado, o que el efecto de la misma continúe afectando la esfera subjetiva del accionante. No puede estimarse que el carácter excepcional se identifique con la subsidiariedad del medio, ni tampoco puede interpretarse en forma restringida la exigencia de la actualidad de la lesión. Por lo que atañe a la subsidiariedad, la jurisprudencia sobre la materia estimó originariamente que, sólo a falta de un recurso o de una acción específica podría válidamente procederse por la vía del amparo. Esta posición ha sido modificada ante la evidencia de que, aun existiendo un medio expreso contra la actuación u omisión que acarrea la lesión, éste puede resultar inoperante dadas las circunstancias. Es justamente en la esfera contencioso-administrativa en la cual ha de descartarse la exigencia absoluta de la subsidiariedad, por cuanto la misma llevaría a la negación del amparo en tal campo, ya que por sí mismo el recurso contencioso-administrativo de nulidad contemplado por la ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia tiene tal carácter dentro del sistema, por lo cual, sostener que en todo caso tal vía ha de ser agotada necesariamente, implicaría el riesgo de que la decisión jurisdiccional resultase tardía. Por otra parte el amparo protege contra la lesión directa de un derecho constitucional, situación en la cual, controlar la ilegalidad, que es lo que persigue el contencioso-administrativo, puede constituir suficiente garantía del ciudadano. En base a los razonamientos que anteceden la subsidiariedad ha sido sustituida por la exigencia del carácter excepcional de la situación, en el sentido de que la misma y sus efectos rebasen los parámetros normales que, en posiciones análogas se plantearían a otros sujetos. Lo excepcional alude a todo aquello que sale de la esfera de la normalidad, por sus proporciones o por sus efectos, o bien por la imposibilidad de reparación de sus consecuencias.

Al lado del carácter precedentemente analizado se encuentra la necesidad de que la lesión sea actual, esto es, inminente o reciente, por cuanto una lesión aceptada por el accionante no presenta obviamente gravedad para el mismo, en razón de lo cual se ha estimado que se ha producido una especie de caducidad de la acción por el paso del tiempo. Las leyes de amparo y la jurisprudencia han establecido así un límite temporal para el ejercicio de la acción.

Ahora bien, la actualidad que determina la procedencia del amparo es un criterio relativo, no absoluto, en un sistema en gestación como el nuestro, en el cual ninguna norma establece un límite de tiempo para el ejercicio de la acción, sino que la vigencia de la misma será apreciada por el buen criterio del juzgador. En efecto, la actualidad alude esencialmente al hecho de que la lesión esté viva, esté presente con toda su intensidad y que, contra ella no exista ningún medio de defensa o de protección idóneos para enervar la fuerza o poder que la produce. Hay amenazas de lesión, o lesiones, como son aquellas que se producen ante la indefinición de las situaciones jurídicas, que pueden prolongarse en el tiempo, sin que se atenúen sus efectos y sin que los mismos puedan ser contrarrestados por los medios ordinarios que el derecho ofrece. De allí que la actualidad de la lesión se refiere fundamentalmente al carácter presente de la misma, no al hecho pasado, acaecido, circunscrito al pretérito, sino a la situación presente que puede prolongarse por un período indefinido de tiempo.

Las anteriores consideraciones rigen en la medida en que hubiese sido conculcado el derecho del accionante.

Hechas estas premisas es necesario determinar si los dos elementos analizados del carácter extraordinario y de la actualidad están o no presentes en el caso de autos. De acuerdo con la narración del accionante, no contradicha por los elementos de autos, éste solicitó la renovación de los permisos de construcción sin obtener ninguna respuesta formal, recibiendo por el contrario, informaciones por parte de un organismo técnico de que los permisos no serían renovados hasta tanto no fuese dictada una ordenanza reguladora de la materia. Es decir, que la respuesta más concreta a la pretensión del accionante fue la de someterlo a la espera de un acto general cuya fecha de vigencia era completamente indeterminada.

La situación planteada en la forma que antecede está revestida del carácter extraordinario que se requiere para el ejercicio del amparo, por cuanto en ella está presente la incertidumbre de una solicitud respecto a la cual no se obtiene ninguna respuesta, por una parte, la vía ordinaria resulta totalmente ineficaz y, por otra, no existe realmente la posibilidad de seguirla, ya que no hay un verdadero acto denegatorio contra el cual recurrir. En efecto, la comunicación que en fecha 2 de setiembre de 1985 le dirigiera al accionante el Director de la Comisión de Urbanismo en la cual le comunica que el Proyecto de Ordenanza sobre Riesgos Geológicos para el área de la Urbanización Colinas de Bello Monte que elaborara la Oficina Metropolitana de Urbanismo (OMPU) se encuentra en fase de discusión ante la Comisión Metropolitana de Urbanismo (CMU) y, que una vez aprobado por el último de los mencionados será pasado a la Cámara Municipal para su puesta en vigencia, sin la cual no se procederá a renovar el permiso de construcción N° 31.936 del 11-12-78 que el mismo solicitara, no puede estimarse como una respuesta denegatoria a la solicitud de renovación sino como una suspensión del trámite correspondiente al mismo, tal y como aparece expresamente en la citada comunicación. Por otra parte, no puede argüirse que el accionante podía ejercer contra dicho acto el recurso administrativo correspondiente por cuanto el mismo constituye un elemento nuevo en la situación jurídica del solicitante de la renovación que actúa como una información dentro del largo período del silencio que frente a su solicitud la Administración ha mantenido. Es necesario ubicarse en la posición de un sujeto que durante años espera la definición de los términos de su relación frente a la Administración; y que paliativamente obtiene de la misma una respuesta sobre los motivos que lo han colocado en tal situación. La comunicación

a la cual hemos aludido, más que pronunciarse sobre la renovación solicitada, se estaba pronunciando sobre las causas por las cuales se había retrasado la respuesta. No puede pretenderse en consecuencia repetimos que se haga valer el carácter subsidiario del recurso de amparo en base al alegato de que el accionante podía haber interpuesto su recurso contra la comunicación antes citada, ya que la misma, de constituir un acto administrativo impugnado, no configuraba una denegación de su solicitud sino la explicación del motivo que impedía el otorgarle una respuesta.

En los términos en que estaba planteada la situación de la accionante, el mismo, para resolverla, tenía que valerse de un medio extraordinario capaz de romper la barrera de silencio que la Administración había colocado frente a sus pretensiones. De allí que a juicio de esta Corte sí estaba presente el carácter excepcional exigido para la procedencia del amparo.

Por lo que atañe a la actualidad, este carácter se hace presente en el hecho de que la solicitud de renovación, si bien no obtuvo una respuesta denegatoria concreta, se enfrentó con una serie de incidencias que han sido narradas en el libelo y corroboradas en los autos, por lo cual, la situación estuvo renovándose constantemente surgiendo en igual forma nuevas expectativas hasta concluir en el planteamiento de la tesis sostenida por los organismos técnicos de que las renovaciones no procederían hasta tanto no fuese aprobada la ordenanza reguladora de los eventuales riesgos ecológicos de la zona en la cual se encuentran ubicadas las parcelas. Esta situación determina la actualidad de la lesión, ya que la misma no estaba constituida por un hecho superado, extinguido, sino por una expectativa frustrada constantemente, pero siempre viva. De allí que a juicio de esta Corte está dada la condición de la actualidad que se exige en el amparo.

Resumiendo los dos elementos precedentemente analizados se pueden recapitular los hechos que los constituyen, observando que, la pasividad de la Administración frente a la solicitud de renovación de los permisos fue lo que acarrió la lesión al derecho de propiedad cuya protección pretende el accionante mediante el amparo ya que el mismo se encontraba imposibilitado de interponer ninguna defensa, por cuanto los motivos que hubieran podido determinar la abstención habían sido silenciados. En efecto no se trata de una solicitud original de un permiso de construcción, sino de la renovación de los que habían sido previamente otorgados lo cual presupone en el titular de tales actuaciones, la garantía de obtener una respuesta sobre su solicitud que no puede ser eliminada por el paso del tiempo. En efecto, frente a la abstención de la Administración, el administrado tiene la posibilidad de actuar, en base a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contra el acto denegatorio que está constituido por el silencio administrativo; pero tal vía plantea todas las dificultades de la indefensión, ya que no es posible dirigir impugnaciones contra un acto que no es decisorio, ni tácito, ni expreso. Existe igualmente la posibilidad, en relación con los órganos municipales, de proceder de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182, ordinal 1° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; pero tal vía se consustancia, tal como lo señalara la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia con la abstención o negativa de ejecutar actos materiales, lo cual no era el caso de autos.

Analizada en la forma que antecede la situación, a juicio de esta Corte estaban presentes en el caso sub-judice los requisitos de excepcionalidad y actualidad precedentemente analizados, por lo cual se considera improcedente el alegato de la Municipalidad y así se declara.

CPCA

21-5-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: LUME S.A. vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

En razón del carácter excepcional de la acción de amparo, el mismo resulta admisible cuando los medios ordinarios son insuficientes para restablecer la situación infringida, o cuando su procedimiento, dada la naturaleza de la lesión alegada, no cumple con la finalidad de lograr la protección de inmediato, o cuando en todo caso, sus efectos vienen a ser retardados o diferidos, de modo que no permiten reparar el daño sufrido, cuando un derecho constitucional está lesionado.

Habiendo concluido el estudio individual del expediente, y analizados los recaudos, corresponde a la Corte resolver sobre la protección constitucional solicitada.

CUESTION PREVIA

Debe esta Corte resolver con anterioridad al mérito principal, lo relativo a su competencia para conocer de la presente acción de amparo constitucional, y además, si esta acción resulta admisible en atención a la posibilidad del ejercicio previo de otros recursos principales.

En cuanto a la primera cuestión, se observa que la lesión a los derechos constitucionales, que se dicen violados, son atribuidas a un funcionario del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, que ejerce el cargo de Coordinador de la Zona 6 de dicho Ministerio, es decir, a un funcionario nacional distinto al titular de tal Ministerio, sobre cuyos actos ejerce esta Corte el control de su legalidad, a tenor de la competencia residual que le otorga el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por tratarse de una autoridad diferente a las indicadas en los ordinales 9º, 10º, 11º y 12º del artículo 42 ejusdem. En otras palabras, que por cuanto la autoridad en cuestión, a la cual se le atribuye la lesión a las garantías constitucionales, no es un órgano colegiado del poder público; del Poder Ejecutivo Nacional (Presidente y Ministros); o del Congreso; o de rango constitucional (Consejo Supremo Electoral u otros de igual jerarquía a nivel nacional); por tanto, corresponde a esta Corte conocer de la acción de amparo por ser materia afín a su competencia contencioso administrativa, de examinar la legalidad de los actos administrativos de funcionarios como el señalado, en ausencia de una competencia expresa de otra autoridad judicial, y así se declara.

Por otro lado, observa la Corte que de acuerdo al propio escrito contentivo de la pretensión de amparo constitucional, la lesión consiste en que después de cumplido todo el trámite establecido, y agotados los recursos administrativos ordinarios, e inclusive hasta el extraordinario de revisión, el funcionario que debe complementar dicho trámite, de otorgamiento de un permiso forestal, se niega a cumplir con su deber de expedir las guías de circulación de la madera explotada en base a dicho permiso, con el solo argumento de que ha recibido instrucciones telefónicas de no hacerlo. Es posible pensar entonces, que frente a tal negativa, que es una verdadera abstención, que incluso la propia recurrente califica de "actitud omisiva", cabría, entonces, el recurso de abstención o negativa, llamado también de carencia, por cuanto en el fondo se trata de "un no actuar" de la administración, frente a "un deber de actuar", legalmente establecido. Recurso éste al cual se refiere el ordinal 23º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando tal inactividad se

da por un funcionario nacional. En cuyo caso, no sólo la competencia sería de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en atención al texto del referido ordinal, en concordancia con el artículo 43 de la misma Ley, sino que también, conforme a la jurisprudencia de dicha Sala, el procedimiento a seguir deberá ser el de los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, previsto en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, en razón del carácter excepcional que esta Corte ha venido atribuyendo a la acción de amparo, este medio judicial resulta admisible, cuando los medios ordinarios son insuficientes para restablecer la situación infringida, o cuando su procedimiento, dada la naturaleza de la lesión alegada, no cumple con la finalidad de lograr la protección de inmediato, o cuando en todo caso, sus efectos vienen a ser retardados o diferidos, de modo que no permiten reparar el daño sufrido, cuando un derecho constitucional está conculcado. En el presente caso, puede observarse que la recurrente ha llevado paso a paso todo el trámite constitutivo del otorgamiento del permiso forestal, y también ejerció, dentro de las oportunidades legales, todos los recursos pertinentes, frente a las decisiones que le han sido adversas en dicho procedimiento, y que al resolverse cada uno de ellos, se ha considerado procedente su petición respecto a dicho permiso, al cual, incluso después de haber sido revocado o suspendido, le ha sido de nuevo reconocido. Por otra parte, también se observa que una vez firme el acto que le restableció tal permiso cumplió con sus obligaciones fiscales, previstas a la expedición de las guías de circulación de la madera explotada, que es el último requisito que debe cumplir, por lo que ciertamente sólo cabe a la Administración cumplir con sus deberes. Por otro lado, no existe otro medio eficaz para lograr dicha expedición, ante la situación de una madera cortada y depositada, en espera de poder ser transportada a los centros industriales o de procesamiento. Tratándose de productos forestales, los mismos son perecederos, y ocurre, como aparece del informe del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, enviado a esta Corte, que la no expedición de aquellas guías obedece al hecho, de que después que se revocó la decisión que había suspendido el permiso forestal y se ordenó se expidieran las guías de circulación, nuevamente se vuelve a sujetar tal trámite, a que la Procuraduría General de la República emita su opinión sobre una oposición al otorgamiento de dicho permiso por parte de unos terceros, presentada después que el indicado Despacho, mucho antes, había solicitado tal opinión a aquel órgano de asesoría jurídica, y cuando con anterioridad, casi un año, había declarado firme el permiso en cuestión a pesar de aquella oposición. En otras palabras, que si se sometiera la presente acción al trámite ordinario del recurso de abstención o negativa, mediante el procedimiento del juicio de nulidad de los actos de efectos particulares, no se lograría el fin perseguido, de resultar cierta y actual la lesión alegada, porque cuando se produjera la decisión que supliera la abstención de la Administración, no se conseguiría restablecimiento alguno de la situación lesionada, de ejercer a plenitud los derechos que le han sido conculcados según la recurrente. En concreto, de poder disponer y aprovechar de la madera que le es propia, oportunamente, antes que sufra deterioros.

En base a la anterior consideración, estima esta Corte que la acción de amparo resulta admisible, dado que viene a ser el único medio de que dispone la recurrente para lograr, de inmediato, como lo dispone el texto del artículo 49 de la Constitución, el restablecimiento de las garantías constitucionales, de resultar procedente dicha acción, y así se declara.

*D. Legitimación***CPCA****27-4-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La legitimación requerida para solicitar el amparo, es la identidad entre quien solicita un amparo y quien esté privado del goce y ejercicio de los derechos constitucionales invocados.

Esta Corte considera que si bien la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia exige que para solicitar la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, sólo lo puede hacer quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate, y que en consecuencia, no se admitirá el recurso de nulidad cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del recurrente (Artículos 121 y 124, Ordinal 1º), la propia Constitución estableció que el procedimiento de amparo puede ser invocado ante los Tribunales por "todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece" (Artículo 49), por tanto debemos entender que si el Juez tiene la potestad para restablecer la situación jurídica infringida, el habitante de la República, sea persona natural o moral, debe estar impedido en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece. Es por ello, que quien intenta una acción de amparo debe poner en evidencia que existen derechos constitucionales conculcados y si se siente agraviado por la acción u omisión de un tercero o de las autoridades, debe poder accionar ante un Tribunal, en amparo de esos derechos, y ello está clara y directamente reconocido en la Constitución.

El recurso de amparo es excepcional en relación al control jurisdiccional por el procedimiento contencioso administrativo, en cuanto al control del principio de la legalidad de la Administración, y por ello se le ha calificado como un recurso extraordinario.

Ciertamente, entonces para solicitar el amparo de derechos constitucionales conculcados, la legitimación requerida es la identidad entre quien solicita un amparo y quien esté privado del goce y ejercicio de los derechos constitucionales invocados. Es pues un afectado, cualquier habitante de la República sin necesidad de más calificación especial que demostrar que ésta tiene conculcado el ejercicio de un derecho constitucional, e invoca ante el Juez el restablecimiento inmediato de este derecho conculcado para impedir así que continúe la situación jurídica infringida.

Es lógico concluir, que debe existir una relación causal entre el solicitante del amparo y el derecho conculcado invocado.

La premisa anterior, y por el carácter breve y sumario del procedimiento, el Juez que conozca del mismo debe entrar al fondo del asunto, es decir, declarar de acuerdo al expediente si es procedente o no el amparo con fundamento en la determinación de si el derecho o derechos constitucionales invocados están conculcados.

*E. Procedimiento***CPCA****4-3-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Alfredo Lamucci vs. Municipalidad del Distrito Sucre.

No procede la aplicación del procedimiento de amparo tributario a los recursos de amparo por abstención o negativa, pre-

vistos en el ordinal 1º del art. 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando no se garantiza plenamente el contradictorio y el derecho de defensa en dichos asuntos, y tampoco se garantiza la intervención de los terceros interesados, en materia en donde está presente el interés de la colectividad.

Las reglas relativas al procedimiento aplicable a las acciones son de carácter de orden público, hasta el punto que no pueden las partes, ni el Juez, subvertirlas, como reiteradamente lo ha advertido la Casación Venezolana. Así, el Máximo Tribunal ha dicho: "...aún cuando las partes litigantes manifiesten su acuerdo, no es potestativo a los tribunales subvertir las reglas legales con que el legislador ha revestido la tramitación de los juicios, pues su estricta observancia es materia íntimamente ligada al orden público" (Ver Duque Sánchez, José Román, "Manual de Casación Civil". Ed. Universidad Católica Andrés Bello, 1977, pág. 99). Por otra parte, según el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil de 1916, aún vigente, la violación de las normas sustanciales del procedimiento, por tratarse de materia de orden público, no son convalidables por las partes, y que en todo caso, éstas pueden siempre denunciarlas.

Por otra parte, lo relativo a la garantía del derecho de defensa, que es de pro-genie constitucional, puesto que el artículo 68 de la Constitución ordena que dicho derecho debe garantizarse en cualquier proceso, en sus diversas etapas y grados, se manifiesta, entre otras cosas, en la posibilidad cierta de contradecir las pretensiones de las partes, previa la debida citación o notificación. Además, tal derecho se expresa en la facultad de promover y evacuar pruebas para demostrar las afirmaciones y alegatos de los interesados. Tales manifestaciones del derecho de la defensa surgen obligatoriamente cuando se trata de pretensiones que se sustenten en el incumplimiento de obligaciones por parte de los demandados, lo cual supone la posibilidad cierta para ellos de contradecirlas oportunamente, y con el debido tiempo, y también de desvirtuar los hechos constitutivos de las demandas, a través de su actividad probatoria. En consecuencia, cuando los Jueces Contencioso Administrativos utilicen la facultad de la analogía procesal, contemplada en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, deben tener presente el carácter esencialmente contradictorio de la pretensión para aplicar o no, entonces, procedimientos sumarios o breves. En ese sentido, por ejemplo, en el amparo constitucional, donde no se reclama incumplimiento de obligación alguna, sino la violación de un derecho de rango constitucional, que por ello está fuera de discusión, y donde existe un hecho objetivo de desconocimiento de tal derecho, y donde la labor del Juez es simplemente la de constatar la violación y la necesidad de restablecer de inmediato la garantía constitucional violada, es posible seguir un procedimiento, como el del amparo tributario, si se trata de violaciones por parte de las autoridades administrativas. En efecto, en este caso el Juez no tiene que examinar si el recurrente satisfizo previamente algún deber legal, o si por su parte, no ha incumplido alguna prestación previa, puesto que su alegato se fundamenta en la violación de una garantía constitucional, que no tiene que probar. Por el contrario, en el recurso de abstención o de carencia, es necesario que el Juez determine previamente si existe la obligación por parte de la Administración de cumplir determinado acto, o una actuación material, y si en verdad existió una conducta omisiva por parte de ella. Tales extremos de la procedencia del recurso de abstención o de carencia, implican necesariamente una contradicción y una actividad probatoria sobre ambos extremos. Además, la Administración puede perfectamente excepcionarse alegando la inexistencia de la obligación cuyo incumplimiento se le atribuye, o a una justificación en no cumplirla, o en último caso, rechazar la omisión denunciada. Igualmente, el recurrente, por su parte, tendrá la carga de demostrar el fundamento de su pretensión, es decir, la existencia de la obligación de realizar determinado acto por la Administración, o de ejecutar en concreto una actuación material, porque a su vez, por ejemplo, el re-

corrente cumplió con sus respectivas obligaciones o deberes, para así recurrir legítimamente a reclamar la conducta omisiva de la Administración.

De lo expuesto, es posible concluir que es necesario garantizar plenamente a la Administración su derecho a defenderse, contradiciendo el reclamo de su presunta omisión a cumplir un deber objetivo y legal, así como a ambas partes una actividad probatoria destinada a demostrar el presunto incumplimiento, o en todo caso, la no obligatoriedad de determinada actuación, o la justificación de su omisión. Dentro de este orden de ideas, cree la Corte que el procedimiento del amparo tributario, que específicamente se contempla para el caso de violaciones de derechos plenamente tipificados en la Ley de la materia, y cuya existencia, y el incumplimiento de respetarlos, es relativamente fácil verificarlos, y donde la finalidad del contradictorio se garantiza con la petición de una información al organismo de la Administración tributaria, porque se trata del no acatamiento de un trámite fiscal previamente determinado con claridad en el mismo Código Orgánico Tributario. Pero por el contrario, en la materia de urbanismo, que es a la que propiamente se refiere la acción deducida, no caben las mismas consideraciones. En efecto, la solicitud de otorgamiento de una Cédula de Habitabilidad supone una verificación previa por parte de la autoridad municipal competente, a través de un procedimiento administrativo de constatación, de los extremos de la solicitud. Al contrario de lo que ocurre con el amparo tributario por la no concesión de una solvencia, por ejemplo, o por la no declaración de la prescripción de una obligación tributaria, o de una sanción administrativa, en donde está fuera de duda el pago de las obligaciones tributarias, o el transcurso del tiempo. En estos casos, el procedimiento del amparo tributario cumple plenamente la finalidad perseguida por el legislador, es decir, que la jurisdicción contencioso administrativa haga cumplir a la Administración, o que supla su omisión, porque ésta se evidencia objetivamente. Por el contrario, cuando se trata del recurso por la abstención de las autoridades municipales, en aquellos casos en que deba cumplir con la obligación de otorgar una cédula de habitabilidad, es necesario que se demuestre de manera plena por el recurrente que satisfizo todos los extremos que exigen las ordenanzas, para que la Municipalidad otorgue tales documentos, y que en verdad, de ser así, que pasaron los plazos para ello, y que el particular insistió en su otorgamiento, y que tampoco la Municipalidad procedió a emitirlos. Igualmente, es necesario que las autoridades municipales puedan justificar su presunto incumplimiento, llevando al Juez, con las debidas probanzas, el convencimiento que la omisión a entregar los documentos de urbanismo es justificada. Es necesario, pues, un contradictorio y su correspondiente período probatorio.

Pero además de lo anteriormente expuesto, ocurre que el régimen del urbanismo no sólo persigue regular el ejercicio del derecho de propiedad urbana, a través de un sistema de autorizaciones, controles de fiscalización o de sanciones, sino también proteger los intereses legítimos de los terceros integrantes de las comunidades. En efecto, la definición de las competencias de los organismos municipales en materia de urbanismo, así como el establecimiento de procedimientos previos para la concesión de permisos urbanísticos, igualmente, la fiscalización de los usos de los terrenos urbanos y el cumplimiento de las normas de las construcciones, persiguen también proteger los intereses colectivos y generales, envueltos en el proceso de urbanización. Ahora bien, en el procedimiento del amparo tributario no se prevé la posibilidad de que los terceros, interesados legítimos, puedan ser notificados de un recurso de este tipo, por lo que en caso de aplicar dicho procedimiento a un recurso de abstención o negativa en un asunto como el presente, esos terceros quedarían sin posibilidad de reclamar oportunamente sus intereses legítimos, personales y directos.

Por las razones expuestas, esta Corte estima que no resulta adecuada la aplicación del procedimiento del amparo tributario a los recursos de abstención o negativa, previstos en el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia, cuando no se garantiza plenamente el contradictorio y el derecho de defensa en dichos asuntos, y tampoco se garantiza la intervención de los terceros interesados, en materia en donde está presente el interés de la colectividad. Ciertamente que en el presente caso el procedimiento seguido no garantizó tales derechos, como sí lo hubiera garantizado, por ejemplo el de los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, previsto de los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como incluso lo ha recomendado la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 28-02-85, al expresar: "Al no establecer el texto respectivo por vía específica —ni la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por vía general— el procedimiento para interponer el susodicho recurso (se refiere al de abstención) la Corte, conforme a las disposiciones del artículo 102 de su Ley Orgánica, considera como el más conveniente para tramitarlo, tal como lo decidiera el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, el destinado en dicha Ley a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, adaptado desde luego, a las ya descritas peculiaridades del recurso por abstención, entre ellas la de los efectos del mismo... (omissis)". (Caso Eusebio Igor Vizcaya vs. Consejo Universitario de la Universidad del Zulia).

En consecuencia con lo expuesto, esta Corte estima que el procedimiento debe ser anulado a partir de la recepción de los antecedentes administrativos, en razón de lo previsto en los artículos 229, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil, y en consecuencia, debe declararse la reposición al estado de que se tramite la demanda contentiva del recurso de abstención, por las formalidades del procedimiento contemplado de los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares.

Además de lo anterior, esta Corte encuentra también que en esta Alzada se cometió el error de sustanciar la apelación como si se tratara de un recurso de amparo constitucional, como en efecto así se expresó en el auto de recepción del expediente enviado por el Juez a quo, de que resultaba conveniente seguir el procedimiento de Alzada de los juicios breves, "porque en el caso de autos se requiere un procedimiento breve y sumario que garantice la exigencia de celeridad indispensable en un recurso de amparo constitucional". Como se señaló anteriormente, tal no es la naturaleza de la acción deducida, sino la del recurso previsto en el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Estima la Corte, en consecuencia, que ha debido ejercerse la facultad de reducir los lapsos judiciales del procedimiento de alzada previsto de los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, si se consideraba urgente el asunto, como efectivamente se consideró, al aplicarle el procedimiento de alzada de los juicios breves; y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 *ejusdem*. Por esta otra razón, también debe ser anulado el procedimiento seguido ante esta Corte, en atención a lo dispuesto en los artículos 229, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

DECISION:

En razón de la motivación precedente, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Declara con Lugar la apelación interpuesta por la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, en contra de la sentencia del Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, de fecha 17 de diciembre de 1986, y su aclaratoria del 20 de enero de 1987, y en consecuencia:

Segundo: Se repone el procedimiento al estado de tramitar la demanda por el juicio de nulidad de los actos de efectos particulares.

Tercero: Se declara, en virtud de lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de urgencia el asunto; y por tanto, se ordena al Juez a quo, que una vez llegado el expediente disponga la publicación del Cartel de

emplazamiento de los interesados, y vencidos que sean los lapsos de comparecencia de dichos interesados, y de promoción y de evacuación de pruebas, que proceda a dictar sentencia, sin relación e informes, dentro de los diez (10) días siguientes.

Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó. Disiente de sus colegas por lo que atañe a la decisión contenida en el fallo que antecede de que no es aplicable el procedimiento del amparo tributario previsto en el Código Tributario, en el trámite de la acción de abstención o negativa contemplada en el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el cual ha debido seguirse el correspondiente a los recursos de nulidad contra los actos de efectos particulares, por cuanto dicho texto legal le permite al juez señalar en los casos en los cuales no exista un procedimiento expreso, el que considere apropiado de acuerdo con su naturaleza. El procedimiento del amparo tributario se presenta, de acuerdo con el criterio de quien disiente, mucho más cónsono con la naturaleza de la abstención o negativa que el establecido para el recurso de nulidad contra los actos particulares. En efecto, en la abstención no hay acto contra el cual puedan hacerse valer las impugnaciones, que es lo característico del recurso de nulidad, y lo que se desea es una actuación de la Administración, cuya omisión ésta puede justificar en el momento de su comparecencia, disponiendo de todas las garantías para la defensa de sus intereses, ya que puede solicitar la apertura de una articulación probatoria en la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil. Establecida como lo fue la facultad discrecional del juez de seguir el procedimiento que estime más apropiado según la naturaleza del caso, debe dejarse que él asuma la decisión al respecto; sin que ello obste a que tal decisión puede ser objeto de apelación ante el superior. De allí que corresponderá al que se sienta afectado por la escogencia del procedimiento (accionante o Administración) interponer oportunamente el recurso de apelación, que es lo que ha debido hacer la Municipalidad en el presente caso. Considera la disidente que establecer a través de criterios apriorísticos, límites a la libertad que la ley le acuerda al juzgador, resulta no sólo peligroso sino también contrario a la ley.

F. Apelación

CPCA

14-5-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Procede la Apelación contra el amparo Tributario.

Señalan los apoderados actores que la apelación contra el amparo es improcedente por cuanto el procedimiento previsto para el recurso es el contemplado en el Código Orgánico Tributario cuyo artículo 210 niega en forma expresa la revisión del fallo.

Al efecto se observa que el Código Orgánico Tributario es aplicado sólo por vía analógica en el procedimiento del amparo constitucional. Ahora bien, la analogía rige exclusivamente para el trámite procedimental propiamente dicho, el cual entre otras cosas se adecúa a las condiciones específicas del caso. De allí que, mal puede extenderse esta fuente para exigir la aplicación de una norma restrictiva como lo es la denegación de la revisión del fallo. La anterior doctrina fue asentada por esta Corte en sentencia de fecha 28 de noviembre de 1985 (expediente número 85-4747) señalándose en esa oportunidad que no puede privar el procedimiento de los artículos 201

y 210 del Código Orgánico Tributario sobre las disposiciones expresas que rigen los procedimientos que ante ella se ventilan. Al efecto debe señalarse que si bien no existe una competencia específica de los juzgados contencioso-administrativos regionales para conocer de los recursos de amparo contra las autoridades estatales, sin embargo su competencia deriva, tal como lo exigiera la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia como elemento básico de la competencia de los jueces para asumir la jurisdicción contencioso-administrativa que el amparo representa, (en sentencia de fecha 20 de octubre de 1983), de su respectiva afinidad con la materia. De allí que, al tener los tribunales contencioso-administrativos regionales, como es el caso del a quo, competencia para los recursos contencioso-administrativos contra los Estados, tienen esta afinidad natural que los faculta para conocer del amparo constitucional planteado contra dichos entes territoriales. El mismo argumento debe llevar a la conclusión de que los fallos en las materias antes señaladas son recurribles ante esta Corte en la misma forma como lo son los de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En efecto, al faltar una legislación expresa sobre la materia del amparo, la fuente supletoria del derecho, tales como la analogía y la jurisprudencia constituyen el régimen aplicable. Por lo que atañe a la primera de las fuentes enunciadas la misma debe utilizarse tomando en cuenta la especificidad del tema. En relación con el procedimiento, por ejemplo, la indicada analogía y, así mismo lo que se desprende del artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, indican como apropiado el regulador del amparo tributario contemplado en el Código Orgánico Tributario en primera instancia; pero por lo que atañe a la revisión de los fallos la norma aplicable analógicamente es la que establece la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que considera apelable por ante esta Corte las decisiones dictadas por los jueces superiores con competencia en lo contencioso-administrativo que versen sobre actos de los Estados. Debe observarse que el procedimiento seguido en segunda instancia ha sido en algunas oportunidades el previsto en la citada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como fuera en el caso presente; pero en otros se ha preferido, por su mayor celeridad, el de la apelación de los juicios breves prevista en el Código de Procedimiento Civil.

En base a las consideraciones que anteceden resulta improcedente el alegato del apoderado de la accionante y así se declara.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos de la Jurisdicción*

A. *Corte Suprema de Justicia: Competencia*

CSJ-SPA (137)

28-4-87

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Distrito Silva del Estado Falcón.

El presupuesto de hecho para la procedencia del mecanismo procesal previsto en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal radica en la existencia de una situación de "conflicto entre autoridades municipales que amenace la normalidad institucional de un Municipio", en razón de lo cual esta suprema instancia deberá pronunciarse acerca de la legitimidad de sus autoridades, poniendo fin de esta manera a la situación de conflicto y consecuentemente a la amenaza que exista sobre el normal desenvolvimiento de la vida institucional.

De esta forma, no basta para poner en marcha la previsión contenida en la citada norma la sola pretensión de que se pronuncie la ilegalidad de una decisión municipal, pedimento que encuentra otros cauces adecuados para procesarlo consagrados en nuestro ordenamiento jurídico. Es menester, en efecto, que exista la situación de conflicto demostrable, y que ésta además sea de tal magnitud que amenace el normal funcionamiento de la administración municipal, para que pueda aplicarse el correctivo indicado en la señalada disposición legal.

B. *Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*

CSJ-SPA (134)

28-4-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Asociación de inquilinos del Edif. VAM vs. Inquilinato.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es un tribunal de única instancia en materia de nulidad de los actos administrativos emanados de los órganos cuyo control jurisdiccional le compete legalmente.

El recurso de hecho incoado en el presente caso recae sobre un auto dictado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo mediante el cual no se oye la apelación contra una decisión dictada por dicha Corte el 12 de agosto de 1985 que declaró desistidas las apelaciones interpuestas por la Asociación recurrente contra sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 17 de octubre de 1984 y se confirma en todas sus partes dicha decisión.

Se trata, pues, de una decisión dictada en alzada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, con motivo de un procedimiento especial en materia inquilinaria seguido por ante un tribunal especial de lo contencioso administrativo, como lo es el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y regido en ambas instancias por textos legales reguladores de dicho procedimiento (Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

En efecto, salvo una aislada sentencia de fecha 18-2-81 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la jurisprudencia anterior y posterior a ella dictada por esa misma Corte así como por este Supremo Tribunal, al igual que la doctrina administrativa mayoritaria, ha dejado claramente establecido que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por las razones ampliamente analizadas en diferentes fallos y que aquí se dan por reproducidas, es un órgano judicial y no administrativo y que, por la especialidad de su creación y la materia de la cual conoce, es un tribunal especial de lo contencioso-administrativo de cuyas decisiones conoce en alzada la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en virtud de la previsión contenida en el artículo 185, ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, observa la Sala que, aun en el supuesto alegado por la recurrente de hecho, de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no fuese considerado un órgano jurisdiccional sino administrativo y, por ende, que sus decisiones fuesen actos administrativos recurribles de nulidad ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, tampoco, en este caso, la sentencia que dictare la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en conocimiento de tal asunto tendría apelación ante esta Sala Político-Administrativa, por impedirlo así el primer aparte del citado artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia según el cual "Contra las decisiones que dicte dicho Tribunal en los asuntos señalados en los ordinales 1º al 4º de este

artículo no se oirá recurso alguno. . .” esto es, que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es un tribunal de única instancia en materia de nulidad de los actos administrativos emanados de los órganos cuyo control jurisdiccional le compete legalmente.

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

A. *Objeto*

CSJ-SPA (133)

28-4-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Sociedad Mercantil Areneras Las Mercedes vs. República (Ministerio del Trabajo).

En la oportunidad de decidir la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado, considera oportuno la Sala pronunciarse previamente acerca de su propia competencia para el caso sub-judice. Esta Corte, en fecha 5 de junio de 1986, al conocer de un recurso de nulidad interpuesto contra una decisión del Ministerio de Educación mediante la cual se procedió a descontar un día de salario a todos los trabajadores obreros al servicio de dicho Ministerio, declaró dicho asunto de naturaleza contenciosa del trabajo y calificó a la reclamación planteada ante esta jurisdicción como un conflicto “. . . en orden al reconocimiento de un pretendido derecho retributivo referente al descuento de un día de salario”. Declaró este Supremo Tribunal inadmisibile el señalado recurso contencioso-administrativo por ser los derechos pretendidamente lesionados de índole laboral, regidos por la Ley del Trabajo, aplicable esta normativa al fondo de la cuestión entonces planteada, y correspondiente, en consecuencia, a la jurisdicción del trabajo la resolución de tales litigios. (Caso FETRAEDUCACION).

Posteriormente la Sala ha tenido oportunidad de precisar el alcance del criterio contenido en ese fallo del 5-6-86, con ocasión de la demanda de nulidad interpuesta contra un acto del Ministerio del Trabajo, mediante el cual decidió se procediera a la convocatoria de una convención obrero-patronal para la actividad económica de las empresas de supermercados, abastos y automercados que operan en el Distrito Federal y Estado Miranda con el objeto de negociar y suscribir un Contrato Colectivo de Trabajo por rama de industria en escala regional. . .” (Auto del 30-3-87, caso Asociación Nacional de Supermercados y Afines), concluyendo la Sala que, en ese caso sí se trataba de un acto administrativo susceptible de ser recurrido de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La naturaleza jurídica de la cuestión suscitada en el presente caso coincide con la antes referida, pues también se trata de un acto administrativo de efectos particulares dictado por el Ministro del Trabajo por el cual ordena someter a arbitraje un conflicto laboral planteado ante su Despacho. En efecto, sirvió de fundamento normativo a la impugnada providencia administrativa el Decreto Nº 440 de fecha 21 de noviembre de 1958 emitido por la Junta de Gobierno entonces constituida y dictado en consideración a la necesidad de “una fecunda paz social”, para lo cual el Estado, a través de su potestad de imperio, patrocinaría la realización de los Contratos Colectivos por Ramas de Industrias para uniformar las condiciones generales de trabajo.

De lo anteriormente expuesto, se observa que el caso sub-judice es de naturaleza administrativa y no directa y estrictamente laboral, ya que se refiere a la orden o mandato impuesto por el Estado a un particular para que someta la cuestión laboral planteada a un arbitraje de conformidad con lo previsto en la ley y no al Laudo Ar-

bitral que se produzca como consecuencia de tal orden o mandato, en cuyo supuesto sí carecería de competencia este Alto Tribunal con arreglo a la doctrina imperante a partir del 5 de junio de 1986.

En tal virtud, considera la Sala que se han llenado los requisitos reguladores de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues se trata de un recurso contencioso-administrativo de anulación, dirigido a impugnar un acto emitido por un órgano de la Administración Pública en ejecución de una norma de Derecho Administrativo como lo es el Decreto-Ley 440, y, por ende, su tramitación y decisión corresponde a este Supremo Tribunal y así se declara.

CPCA

19-3-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Hughes Services Venezuela C.A. vs. Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa.

Como punto previo, esta Corte considera que cuando la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia decidió la apelación de la declinatoria de competencia por ante esta Corte Primera, y resolvió que como no se recurre directamente contra el Decreto N° 61 —acto de efectos generales— el cual debió impugnarse con toda precisión y debía constar en el recurso la inequívoca e ineludible manifestación de impugnarlo, el presente recurso queda limitado, en el caso de autos, al acto de efectos particulares contenido en la Resolución y así también lo declara esta Corte.

CPCA

26-3-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Edgard J. Orocopey vs. República (Ministerio de la Defensa).

Cuando el Presidente de la República ejerce su competencia de autoridad jerárquica superior de las Fuerzas Armadas Nacionales, realiza funciones administrativas, y los actos que dicte en cumplimiento de esta función, están sometidos al control de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El recurrente en escrito de fecha 19 de febrero de 1987, a través de su apoderado, alegó que el acto cuya nulidad se pretende no fue dictado por el Presidente de la República como "Jefe del Ejecutivo" sino como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, ni por el Ministro de la Defensa en "funciones ministeriales", sino como "Oficial en Servicio Activo de mayor graduación y antigüedad dentro de los cuadros activos de las Fuerzas Armadas". A este respecto, la Corte observa que cuando el Presidente de la República ejerce, de conformidad con el ordinal 3° del artículo 190 de la Constitución, en su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, la suprema autoridad jerárquica de ellas, realiza funciones administrativas, y los actos que dicte en cumplimiento de esta función, están sometidos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. Además, tal función forma parte de la función ejecutiva del Presidente, y dentro de ella específicamente de la administrativa. Además; la función antes mencionada es propia del Presidente de la República como

órgano del Poder Ejecutivo e inseparable de tal condición. De modo que cuando el Presidente dicta una decisión, en ejercicio de su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, está actuando como Poder Ejecutivo Nacional, y no fuera de él; al igual que cuando ejerce cualesquiera otras funciones que le atribuye el artículo 190 de la Constitución. En este sentido la función militar como función administrativa sólo corresponde al Poder Ejecutivo Nacional, y dentro de él, específicamente al Presidente por mandato del Texto Constitucional. El criterio del apelante llevaría a una bipartición, que no tiene cabida constitucionalmente, de separar al Presidente de la República del Poder Ejecutivo, del cual es su Jefe por disponerlo el último aparte del artículo 181 de la Constitución, cuando se comporta como suprema autoridad jerárquica de las Fuerzas Armadas Nacionales. Tal criterio permitiría entonces considerar que existen dos funciones administrativas distintas, las típicamente administrativas cuando el Presidente ejerce las demás funciones que le otorga la Constitución, en cuyo caso sería Poder Ejecutivo Nacional, y las administrativas militares, que ejercería entonces como otro órgano público del Estado diferente del Poder Ejecutivo. No es posible, por tanto, establecer tal diferenciación para considerar que el acto cuya nulidad se pretende en este caso, no emanó de un órgano del Poder Ejecutivo, porque el Presidente lo dictó como la suprema autoridad jerárquica de las Fuerzas Armadas Nacionales, es decir, como Poder Ejecutivo.

Igual consideración, cabe hacer respecto a la actuación del Ministro de la Defensa, que es el órgano directo del Presidente de la República, a través del cual se cumplen sus órdenes como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales. En efecto, como Ministro es un órgano del Poder Ejecutivo Nacional y más propiamente de la Administración Central, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Central. Por tanto, su intervención en la ejecución de las decisiones del Presidente de la República, cuando éste ejerza su competencia de autoridad jerárquicamente superior de las Fuerzas Armadas Nacionales, es también propia del Poder Ejecutivo Nacional, y no de un órgano que está fuera de él.

B. Admisibilidad

a. Legitimación

CSJ-SPA (120)

12-2-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Cualquier ciudadano puede ostentar la condición de "legitimado activo para ejercer recursos de nulidad contra actos de efectos generales".

Designada Ponente por auto de 14 de octubre de 1986, la Magistrada que como tal suscribe, para decidir se observa:

Dos son los problemas básicos que plantea el presente recurso, a saber: el tipo de acto de que se trata y la legitimación requerida para impugnarlo.

En cuanto al primer punto, no cabe duda alguna de que el Decreto Nº 1.383 dictado el 2 de enero de 1976 es un acto jurídico reglamentario que emana del Presidente de la República, ya que se atribuye competencia a un organismo público gubernamental (Ministerio de Minas e Hidrocarburos), o sea que por su contenido es un acto de efectos generales y así se declara.

Establecido lo anterior y respecto a la legitimación activa para recurrir de ese tipo de actos, la Sala observa:

El artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece:

“Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley”.

La citada norma incorpora los actos de efectos generales en los términos que se señalan y claro está que de su texto resulta que dichos actos pueden tener carácter legal o reglamentario.

No puede hacerse por lo tanto ninguna discriminación porque sería contrario al espíritu de la norma. Conforme al artículo 4º del Código Civil, el intérprete de la norma legal debe atribuirle el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. De tal manera que entrarían en la categoría señalada por el citado artículo los Decretos del Presidente de la República de carácter reglamentario (normativo) situación ésta que se presenta en el caso sub-judice.

De lo anterior resulta que el recurrente sí tiene legitimación activa, ya que el Decreto es un acto de efectos generales y el artículo 112 transcrito no hace distinción entre los vicios de los cuales pueda adolecer el acto de inconstitucionalidad o de ilegalidad y vista asimismo la legitimación que exige dicha norma, ésta se correspondería perfectamente a la legitimación que se exige para intentar la acción popular.

“En este sentido, entiende la Sala, cuando se admite una legitimación amplia para el control de la legitimidad y de constitucionalidad de los actos de efectos generales, se está preservando de manera objetiva la plena vigencia del principio de legalidad al permitirse que cualquier interesado ponga en movimientos a los órganos competentes para garantizar la supremacía de las normas de mayor rango sobre disposiciones subalternas, y de este modo mantener la efectiva aplicación de las reglas básicas del Estado de Derecho”. (Sentencia Sala Político-Administrativa de fecha 10-11-86, Expediente Nº 2.440).

Por las razones expuestas se declara con lugar la apelación interpuesta contra el auto del Juzgado de Sustanciación de fecha 25 de setiembre de 1986 el cual queda revocado.

Con el presente pronunciamiento, por tratarse simplemente de una decisión de admisibilidad en cuanto ha lugar en derecho, no se adelanta ningún pronunciamiento respecto al fondo de la controversia y así se declara.

Voto salvado del magistrado Luis Henrique Fariás Mata. 1. Primera: Al admitir la Sala sentenciadora como legitimados para recurrir contra los actos de efectos generales a cualquier interesado —sin distingos—, está creando una real y verdadera acción popular por ilegalidad que hasta ahora —estimo— habría estado reservada en nuestro derecho positivo sólo a los recursos por inconstitucionalidad.

Segunda: Para llegar a esta conclusión tuvo la Sala que admitir previamente que vicios de inconstitucionalidad y de ilegalidad son una y misma cosa, cuando la idea contraria —la distinción entre unos y otros— parece animar más bien tanto (A) el contenido de nuestro derecho positivo: como (B) los principios sentados por la doctrina venezolana y (C) la propia jurisprudencia de la Corte. En efecto:

A) Así se desprende de, por lo menos, las siguientes *normas* de la *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*:

El artículo 181 que obliga a los actuales jueces superiores de lo contencioso administrativo a declinar el conocimiento del asunto en la Corte Suprema de Justicia cuando los recursos o acciones propuestas ante ellos contra “actos administrativos de

efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción" resultaren ser de inconstitucionalidad y no de ilegalidad, caso este último en el cual sí conservan esos tribunales intactas sus atribuciones en el conocimiento de dichos recursos. Por tanto, resulta también claro para el exponente que la propia Ley distingue y, además, desprende distintas consecuencias —en cuanto toca a la competencia, concretamente—, según se trate de violación de norma constitucional o de precepto de rango legal; e igualmente:

Los artículos 185 (ordinal 3º), concordado con el 42 (ordinales 10, 11 y 12), y 43 distinguen asimismo entre ambos tipos de vicios, y le asignan de igual manera diferente tratamiento en materia de competencia a los respectivos recursos: de ilegalidad, conoce la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo; de inconstitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia;

B) La doctrina venezolana ha hecho también tradicionalmente la distinción entre jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa:

"1º *Legitimación*. La primera diferencia fundamental la encontramos en la legitimación para recurrir. Mientras que la acción de ilegalidad requiere en el titular la presencia de, por lo menos, un interés legítimo, la de inconstitucionalidad puede ser ejercida por cualquier ciudadano. De allí que se la denomine 'acción popular'.

"2º *Disponibilidad*. La acción de inconstitucionalidad es indisponible, en el sentido de que una vez intentada no puede ser retirada por el accionante. Por el contrario, la acción de ilegalidad es disponible por su titular.

3º *Caducidad* . . . las acciones por ilegalidad de los actos administrativos caducan a los seis meses de la fecha de notificación o publicación del acto. La acción de inconstitucionalidad, por el contrario, no está sujeta a término alguno, por lo que puede intentarse en cualquier momento". (Doctrina de la Procuraduría General de la República —dictamen de 23.02.66— año 1966, p. 7).

Aunque las anteriores consideraciones se encuentran referidas a normativa anterior a la vigencia de la actual Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ellas descansan sin embargo sobre la base de la caducidad o no de las respectivas acciones, que también aparece en la ley vigente (art. 134). No caducan. —por de pronto, y luego distinguiremos— en principio los recursos objetivos, y sí los de carácter subjetivo.

C) *Jurisprudencia*, anterior y posterior a la puesta en vigor de la Ley de la Corte Suprema de Justicia, también aceptaba y acepta pacíficamente la distinción:

"Los ordenamientos jurídicos que como el nuestro admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, exigen como requisito procesal que el demandante ostente un interés.

Este interés es el que han de ostentar en los recursos de anulación de un acto administrativo las partes, entendiéndose por tales las que han establecido una relación jurídica con la Administración Pública, o a aquél a quien la decisión administrativa perjudique en su derecho o en su interés legítimo, que en el caso de la acción popular basta que sea de carácter simple. De allí que en el primer supuesto sólo puedan actuar los sujetos a quienes directamente afecte el acto administrativo, y en el segundo, en el recurso de inconstitucionalidad, cualquier ciudadano puede ejercer la acción para atacar el acto lesivo al interés general" (s. de 14 de marzo de 1960, "Doctrina de la Procuraduría General de la República-1964", pág. 166).

Igualmente la jurisprudencia sentada bajo la vigencia de la actual Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, distingue:

Así —con las naturales reservas que la actual formulación legal razonablemente provoca— Lares Martínez observa que: “En sentencia de 30.6.82, asunto Piña Rodríguez, la Corte en Pleno, al hacer un examen comparativo entre el recurso de inconstitucionalidad y el recurso contencioso de anulación, afirmó que “no ha podido ser la intención del legislador exigir la misma legitimación activa para deducir uno u otro recurso...” (Lares Martínez, Eloy: “Manual de Derecho Administrativo” 5ta. edición. U.C.V. Caracas, 1983, pág. 747).

Por otra parte, no parece al autor del presente voto salvado que la decisión de la Corte de 24.4.80 (“Fiscal General de la República”, en S. P-A), base fundamental del auto del cual disiente, resulte ajena a la distinción, puesto que se trataba, en el caso concreto, de un Decreto del Presidente de la República que, como lo reconociera más tarde la Corte —CENADICA (S. S-P) de 28.6.83; Alvaro Gené Sojo (Corte Plena), de 13.12.85—, merece el procesamiento de acción popular, tramitable en jurisdicción constitucional, por cuanto si el Jefe de Estado, al reglamentar la Ley altera el espíritu, propósito y razón de ésta, incurre en vicio de inconstitucionalidad —y no solamente de ilegalidad— por haber desvirtuado de manera *directa e inmediata* el precepto constitucional (artículo 190, ordinal 10º), que le atribuye esa facultad pero *condicionada* siempre al respeto de la legalidad que desarrolla.

Tercera: Quiere dejar bien sentado el autor del presente voto salvado que no está de acuerdo con esa equiparación entre recurso de inconstitucionalidad y de ilegalidad ni con la pareja consecuencia de identificación entre una y otra jurisdicción, pues si —como señalaran los proyectistas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— toda inconstitucionalidad es en suma una gran ilegalidad, la recíproca no es idénticamente admisible: aunque sea por el rango de la jerarquía de la norma violada, no toda ilegalidad alcanza a ser una inconstitucionalidad.

Además, la jurisdicción contencioso-administrativa está destinada al procesamiento de los actos administrativos por ilegalidad —no por inconstitucionalidad—, y ello por una simple razón: sea cual fuere el concepto de acto administrativo que tengamos, éste último surgirá siempre de la ejecución directa e inmediata de la ley, e incluso así lo reconoce el artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuando lo define como declaración de *carácter general* o particular emitida *de acuerdo con la ley*. Este concepto formal de distinción entre los actos conforme al rango de la norma que ejecutan (si constitucional, se produce un acto de rango legal o asimilado a ella; si legal, se origina un acto administrativo), se encuentra en la base de la sentencia de la Corte en Sala Político-Administrativa de 28.6.83 (CENADICA, G.F. 120, p. 545) y, en cierta forma, insufla la de Corte Plena del 13.2.85 (Caso: “Alvaro Gené Sojo”). De ahí que cuando un tribunal conozca de actos encausados por inconstitucionalidad se encuentre actuando en un recurso de la misma índole, y en jurisdicción constitucional, —en tanto que si ante otro, o aun ante el mismo órgano judicial— se tramita un proceso por violación de ley, está conociendo y juzgando en vía contencioso-administrativa, vale decir de ilegalidad.

La circunstancia de que en Venezuela no existan órganos monopólicamente depositarios de la jurisdicción constitucional (Cortes constitucionales de España y Francia, por ejemplo) y de que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establezca idénticos procedimientos para tramitar los recursos de inconstitucionalidad y de ilegalidad contra actos de efectos generales y particulares, esa sola circunstancia no autoriza sin embargo —pienso— a asimilar: ni la naturaleza de los actos impugnados, ni los recursos que contra ellos se intenten; y parece al exponente que el auto del cual se disiente incurre en esa equiparación, indebida a juicio del autor del presente voto salvado.

Cuarta: Considera asimismo el exponente que el trascendente auto de fecha 12.2.87, origen del presente voto salvado, debió haber entrado en el análisis de la polémica frase del legislador (art. 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia), que confiere la acción de nulidad de los actos de efectos generales a la persona "afectada en sus derechos e intereses...". En efecto, ha sido precisamente dicha frase la que ha provocado en la doctrina venezolana la afirmación —contradictoria en su propia formulación, a mi juicio— de que esa Ley redujo la acción de inconstitucionalidad a una acción "popular restringida", ambigua terminología contraria a lo que clásicamente se ha entendido por acción popular: "la que ejerce un ciudadano como tal, que no defiende su patrimonio propio, sino que actúa *ubi civis*, en cuanto ejercita un derecho que pertenece a todos los ciudadanos, y que puede ser ejercido singularmente por cada uno de ellos" (Pérez Luciani, Gonzalo: "El Control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela". UCV. Caracas. 1979. Pág. 144). Los autores nacionales han estado esperando, desde la promulgación misma de la Ley, un pronunciamiento nítido de la Corte al respecto:

"La consagración de un recurso de ilegalidad para impugnar los actos administrativos generales puede decirse que es característica del sistema venezolano. Prácticamente la totalidad de los ordenamientos extranjeros desconocen una acción o recurso de esta naturaleza. El control jurisdiccional sobre estos actos se ejerce con ocasión de impugnar el acto particular dictado en ejecución del acto general ilegítimo. En tales casos, se impugnan conjuntamente los dos actos, general y particular, o puede solicitarse la desaplicación del acto general. La razón es muy sencilla: los actos generales, como tales, no pueden, en principio, lesionar de manera concreta y actual la esfera jurídica de un ciudadano. De allí que no exista ningún interés actual en recurrir contra tales actos generales y por consiguiente, se rechace un recurso de esta naturaleza, por aplicación de las normas procesales generales (art. 14, Código de Procedimiento Civil).

"Este problema se plantea también, en similares términos, con los recursos por ilegitimidad constitucional de las leyes y demás actos legislativos generales. De allí que al consagrarse las normas correspondientes a estos recursos contra actos generales, la jurisprudencia y la doctrina venezolana hayan manifestado unánimemente que la interposición de tales recursos correspondía o equivalía al ejercicio de una acción popular. "El interés procesal se ha considerado como uno de los elementos o requisitos constitutivos de la acción, por lo que suele decirse que no hay acción si no hay interés.

"La doctrina reconoce que en algunos casos de excepción puede el acto general lesionar o incidir sobre un derecho, o sobre una situación jurídica de un sujeto o sobre un bien.

"Estas cuestiones hacen difícil explicar la norma del artículo 112 de la LOCSJ, que exige no sólo la capacidad procesal en el solicitante de la nulidad del acto general, sino que también requiere que el recurrente haya sido afectado en sus derechos o intereses por el reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales. *Será sólo la evolución posterior de la jurisprudencia de la Corte Suprema la que tenderá a señalar los alcances de disposiciones que parecen inaplicables* (subrayado nuestro).

"El recurso contencioso-administrativo de ilegalidad contra los actos generales se ha visto favorecido por la norma del artículo 134 de la LOCSJ, que establece que el recurso podrá intentarse en cualquier tiempo. De acuerdo a la normativa anterior, sólo era claro que cuando se trataba del vicio de inconstitucionalidad no existía ningún lapso preclusivo. La norma que establecía el lapso de caducidad de los recursos contra los actos administrativos no distinguía entre actos generales o particulares, por lo que al parecer debería extinguirse en el breve plazo de seis meses" (Pérez Luciani, ob. precedentemente citada, págs. 143 a 144).

También Lares Martínez manifiesta:

“La jurisprudencia del más alto Tribunal no ha definido hasta hoy la legitimación activa requerida para el ejercicio de las acciones de nulidad dirigidas contra actos de efectos generales, si bien es evidente la tendencia de la Corte a interpretar restrictivamente esas limitaciones, es decir, a ampliar las posibilidades del ejercicio de dichas acciones” (citado “Manual . . . , p. 747).

Quinta: Parece asimismo al exponente que, en el auto del cual disiente, dejó también la Sala sin analizar la aparente incongruencia entre los artículos 134, por una parte, y el 115, concordado con el 84 (ordinal 3º), de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por la otra. Conforme a estos dos últimos, el Juez de Sustanciación podría aplicar, *in limine litis*, a un recurso contra actos de efectos generales la sanción de inadmisibilidad por caducidad de la acción. En tanto que el 134 no somete a plazo de caducidad alguno las que se intentan contra ese tipo de actos. ¿Cómo resolver esa contradicción? El auto del cual se disiente, la deja pasar inadvertida, pero tiene trascendencia, a juicio del exponente.

En efecto, y como ya se ha esbozado en páginas anteriores, conforme a nuestros principios jurídicos tradicionales existe una correlación entre recursos *objetivos*, *legitimación* para intentarlo y plazo de *caducidad* del mismo; y siempre habíamos reservado sólo al recurso por inconstitucionalidad contra actos de efectos generales esas mismas características de objetivo, abierto a todos (acción popular) y no sometido a plazo de caducidad. En cambio, el contencioso administrativo (de ilegalidad) contra actos generales dictados en ejecución directa e inmediata de la ley (por ejemplo: los reglamentos *diferentes* de aquellos emanados del Presidente de la República en ejecución directa e inmediata de la ley, mas con base en un mandato directo e inmediato —pero condicionado— de una norma constitucional), lo hemos considerado recurso *subjetivo*, accesible sólo a los titulares de *derechos subjetivos o de intereses legítimos* y, como actos administrativos que son —entre nosotros, esos reglamentos—, la acción para impugnarlos se encuentra sometida en las sucesivas leyes que han regulado la materia a un *plazo de caducidad de seis meses*.

En otras palabras a falta de una declaración más explícita del legislador (y no ambigua, como la del art. 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), el plazo de caducidad al cual el legislador someta un acto administrativo (artículos 115 y 84 —ordinal 3º— *ejusdem*) evidenciaría que estamos en presencia de un recurso subjetivo y, por tanto de legitimación activa relativamente restringida: conferida sólo a los titulares de derechos subjetivos y aún a quienes puedan alegar un interés legítimo lesionado por el acto que se impugna, pero que no autorizaría a cualquier interesado (acción popular) para impulsar legítimamente dicho recurso, cuyo carácter “subjetivo” se revela por el hecho de estar sometido a caducidad, como se ha dejado dicho.

Esa señalada doble correlación entre: por una parte, plazo de caducidad, recurso subjetivo y legitimación activa restringida; y, por la otra, entre ausencia de caducidad, recurso objetivo y legitimación activa amplísima (acción popular), ha sido tradicionalmente puesta de relieve entre nosotros.

En efecto, nuestra *doctrina* ha expresado:

“Por legitimación activa se entiende la aptitud de una persona para ser sujeto activo de una relación procesal en la que se ventila un derecho del que afirma ser titular. Trasladado este concepto al campo de lo contencioso-administrativo, la cuestión se plantea en los términos siguientes: ¿Quién está facultado para pedir a los órganos jurisdiccionales competentes la declaratoria de nulidad de un acto ilegal emanado de la Administración? Según que la respuesta comprenda a todos los ciudadanos o sólo a un número determinado de ellos, nos encontramos res-

pectivamente ante dos tipos diferentes de recursos contenciosos: 1º) El recurso objetivo, ejercitable por toda persona hábil en derecho y 2º) El recurso subjetivo, concedido solamente a quien el acto ilegal perjudique en un interés tutelado por la ley y el cual debe ser demostrado al promover el juicio.

“...El Estado necesita, por razones de estabilidad y seguridad jurídica, que los actos de la Administración adquieran firmeza en un momento dado, y por ello impone a la acción de nulidad que puede intentarse contra ellos una doble limitación: la de la caducidad y la de la legitimación activa en cabeza de unos pocos. Por ello, también es raro encontrar hoy día la consagración legal positiva del recurso objetivo, que por su generalidad se asemeja al recurso extraordinario de inconstitucionalidad” (Doctrina de la Procuraduría General de la República. 1964, págs. 166 a 167).

Aparece asimismo de la *jurisprudencia* venezolana. En efecto, aparte de las ya citadas *supra*, decisiones de 14 de marzo de 1960 (Corte Federal) y de 30.6.82 (Sala Político-Administrativa), se encontraría implícita también en la 21.2.64 (S. P-A: “José Enriqu  Moreau Meyer contra Acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda).

Consideraciones, las expuestas, que han llevado al exponente a disentir respecto del precedente auto, pero que lo obligan también, por tratarse de un voto salvado, a exponer las ideas que a su juicio debieron haber conformado una decisión que, salvando las ambigüedades y contradicciones respecto al punto señaladas, concluyera en el rechazo del recurso por la Sala sentenciadora, con base en la ausencia de legitimación para sustentarlo, al tratarse —piensa el exponente— de una acción de ilegalidad, no de inconstitucionalidad, la interpuesta por el abogado Burgos Romero, sólo abierta —según nuestros parecer— a los interesados legítimos y no a los simples interesados (estimables defensores del interés general), como lo es el actor.

II. Considera el autor del presente voto salvado:

1º A pesar de que en Venezuela se ha sostenido lo contrario, el artículo 206 de la Constitución no resuelve el problema de la legitimación activa en los recursos de anulación. Sí habilita en cambio sólo a los titulares de situaciones jurídicas subjetivas para requerir judicialmente los correspondientes pronunciamientos de restauración de esas situaciones o de indemnización compensatoria en caso de alteración de las mismas. Quedó así librado al legislador el establecimiento del régimen sobre la materia.

2º En ausencia de una ley especial dedicada a normar integral y sistemáticamente el contencioso administrativo general, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha tratado de suplirla parcialmente consignando principios reguladores del procedimiento de esa índole que se desarrolla ante la Corte y, por vía de “disposiciones transitorias”, extendiéndolos incluso hasta el contencioso administrativo tramitable ante tribunales afines: Corte Primera de lo Contencioso, Juzgados Superiores en la materia, tribunales de primera instancia en ciertos casos.

3º La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dejó establecido en una norma de relativamente fácil interpretación —el artículo 121— las condiciones exigibles al impugnante de un acto de efectos individuales. Nuestra jurisprudencia ha concluido que son las de los titulares de derechos subjetivos o, en su caso, incluso las de los interesados legítimos, interpretación que la Corte ha realizado con base en el señalado artículo 121, en el 111 *ejusdem* y en conexión con el 22 y el 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. A los simples interesados queda en este caso la posibilidad de acudir al Fiscal General de la República o a otro funcionario legalmente autorizado para ello, a fin de que instauren el recurso (véase s. S. P-A de 3.10.85, caso: “Iván Pulido Mora”).

4º En cambio, todas las dudas anteriormente expuestas acompañan la interpretación del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, destinado a fijar las condiciones de legitimación activa en los casos de impugnación de actos de efectos generales, pues, si de una parte expresa el mencionado artículo que el recurso se encuentra abierto a toda persona plenamente capaz (acción popular), luego acota casi a renglón seguido que sólo a las afectadas en sus derechos o intereses. Acudir a la ausencia de caducidad para deducir de allí que se trata de un recurso objetivo, no ayuda demasiado, pues, si bien parece darlo a entender expresamente el 134 *ejusdem*, en cambio el 84 (ordinal 3º) —concordado con el 115— admite la posibilidad de que recursos contra actos de efectos generales sean declarados inadmisibles por el Juez —incluso *in limine litis*— en razón de la caducidad del mismo.

5º Pienso que la solución del problema se encuentra entorpecida por la empeñosa tarea de identificar inconstitucionalidad con ilegalidad y jurisdicción constitucional con jurisdicción contencioso administrativa; en cambio si distinguimos entre una y otra queda resuelto. Y piensa el exponente que el texto autoriza a realizar la distinción, pues habla de “inconstitucionalidad o de ilegalidad”, así como de “toda persona plenamente capaz” o de las “afectadas en sus derechos o intereses”, con todo lo cual podría entenderse respecto de los actos de efectos generales: que los recursos contra ellos por inconstitucionalidad se encuentran abiertos a todos, hasta a los afectados en sus simples intereses (acción popular, recurso objetivo); en tanto que los de ilegalidad, como el de autos estarán reservados sólo a los lesionados en sus derechos subjetivos o en sus intereses legítimos (recurso subjetivo) y serán, además, pasibles de la causal de inadmisibilidad por caducidad de la acción prevista en el ordinal 3º del artículo 84 —por remisión del 115— de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual la aparente contradicción entre una y otras normas (estas últimas y el 134) quedaría salvada. Y, asimismo, se entendería mejor el sentido del artículo 112: los recursos por inconstitucionalidad, contra actos de efectos generales permanecerán abiertos a toda persona plenamente capaz, como lo ha reconocido la jurisprudencia suprema; en tanto que la legitimación para intentar una acción por ilegalidad —como la de autos— contra esos mismos actos restaría reservada sólo a las personas afectadas en sus derechos subjetivos administrativos o en sus intereses legítimos, pero no a los simples interesados (como sí lo estarían las acciones por inconstitucionalidad).

6º Aun con esta interpretación permanecerían incólumes los principios sentados por la sentencia de 24.4.80 (“Fiscal General de la República”) porque en el caso se trataba de recurso contra un acto (Decreto del Presidente de la República) recurrido en vía constitucional por haber violado el autor del mismo, de manera directa e inmediata, norma suprema.

III. Ya analizando el problema desde un punto de vista puramente pragmático, estima el exponente que con esta extensión de la acción popular a los recursos por ilegalidad se está actuando en sentido contrario al del proyectista, que intentó —sin lograrlo, según lo ha declarado nuestra jurisprudencia suprema— restringirla. Ahora en cambio, en virtud de lo decidido en el precedente auto, se está dando esa extensión aun a los actos administrativos generales afectados de ilegalidad, lo que seguramente va a entorpecer, más, e innecesariamente, el trabajo de la Sala.

b. *Documentos que deben acompañarse al libelo*

CPCA

25-5-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

No puede admitirse ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible.

Siendo entonces la oportunidad para decidir, esta Corte pasa a hacerlo previa las consideraciones siguientes:

1. *Solicitud de reposición:*

Como cuestión previa, la demandada ha alegado que esta Corte se avocó al conocimiento de la presente causa sin que la parte actora hubiere acompañado los documentos indispensables que permitieran comprobar previamente si el Estado Venezolano tiene o no participación decisiva en el capital social de CORPOVEN, C.A., a fin de establecer la admisibilidad de la acción propuesta. En base a este razonamiento, la demandada solicita la reposición de la causa al estado de corregir dicho vicio,

Al respecto, esta Corte observa:

De conformidad con lo previsto en el Artículo 84, Ordinal 5º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible. En criterio de la demandada, la accionante ha debido comprobar previamente si el Estado Venezolano tiene o no participación decisiva en el capital social de CORPOVEN, S.A. y, en base a ello, solicita la reposición en la forma antes señalada.

Ahora bien, de acuerdo a la interpretación sistemática del Ordinal 5º) del Artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los documentos que en general deben acompañarse al libelo dependen del tipo de recurso que se ejerza, así, si se trata de un recurso contencioso-administrativo de anulación, deberán acompañarse los documentos que comprueben el agotamiento de la vía administrativa por el ejercicio de los recursos internos, o que comprueben que el acto administrativo causó estado o que demuestren que se intentaron los recursos administrativos necesarios y ha habido silencio de la Administración. Si se trata de una demanda contra la República, deben acompañarse al libelo los documentos que acrediten el cumplimiento del procedimiento administrativo previo a tales demandas. Por lo demás, al libelo deben acompañarse los documentos que así lo exijan las leyes especiales, pero en ningún caso está obligado el accionante a acompañar documentos que comprueben la participación accionaria decisiva del Estado en una empresa como CORPOVEN, S.A., por ser un hecho público y notorio que las acciones de esta compañía pertenecen en su totalidad a la empresa Petróleos de Venezuela, S.A., como consecuencia de la estructura organizativa que en nuestro país tiene la industria petrolera, de acuerdo con la Ley Orgánica que Reservó al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

En efecto, de conformidad con el Artículo 5 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, "El Estado" ejercerá las actividades señaladas en el Artículo 1 de dicha Ley (Exploración del Territorio Nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; exploración de yacimientos de los mismos, manufacturas, refinación transporte, comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas) directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad.

Pero además, conforme a lo previsto en la Cláusula 3 del Documento Constitutivo-Estatutos de CORPOVEN, S.A., el capital ha sido totalmente suscrito y pagado por Petróleos de Venezuela, S.A.; de acuerdo a la Cláusula 37, el Presidente de Petróleos de Venezuela, S.A., el Vice-Presidente o cualquier otro miembro del Directorio de dicha empresa que ésta designe, ejercerá la representación de las acciones en la Asamblea y la presidirá, y en la misma Cláusula se prevé que Petróleos de Venezuela, S.A. podrá reservarse el manejo de las finanzas de la sociedad. Dichos Estatutos Sociales de CORPOVEN, S.A., fueron aportados por la misma demandada durante el período probatorio, por lo cual resulta a todas luces contradictorio la solicitud de reposición formulada, en virtud de las circunstancias antes señaladas; la notoriedad de la organización de la estructura de la Industria petrolera venezolana, su previsión en una Ley Orgánica y el propio reconocimiento de la demandada al consignar los Estatutos Sociales de la Compañía en el lapso probatorio.

Cuestión muy diferente lo es, en cambio, si la circunstancia de que las acciones de CORPOVEN, S.A. pertenezcan a Petróleos de Venezuela, S.A., y no directamente a la República, harían procedente una declaratoria de incompetencia por parte de esta Corte, pero como ello ha sido objeto de una excepción dilatoria de incompetencia del Tribunal, la misma será analizada al considerar dicha excepción. Por las razones expuestas, se declara sin lugar la solicitud de reposición formulada por la demandada.

C. Procedimiento

a. Carácter

CSJ-SPA (101)

10-3-87

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Augusto Ventura vs. Impuesto sobre la Renta.

Para decidir la Corte observa: El procedimiento establecido por la ley para la tramitación de un proceso, sobre todo si es de índole judicial, obra como garantía de seguridad tanto para la Administración como para el administrado. En este sentido, la no observancia del mismo crearía desconcierto pues no sabrían las partes a qué atenerse en cuanto a la tramitación de los asuntos. Dentro de ese procedimiento judicial la rigurosidad de los lapsos procesales libra a las partes de sorpresas que pudieren impedir u obstaculizar su debida y recíproca defensa. He aquí el sentido de la noción "procedimiento-garantía" tan celosamente respetada por este Supremo Tribunal tanto en lo que respecta a la conformación de las actuaciones administrativas como por lo que toca a la revisión de las mismas en vía jurisdiccional ya sea administrativa o judicial.

En este orden de ideas el escrito presentado por el apoderado del recurrente con el propósito, según consta en autos, de formalizar la apelación interpuesta por su representado en atención a lo establecido en el tantas veces nombrado artículo 162, no puede ser estimado por la Corte pues, conforme a las prescripciones contenidas en la parte final del mismo texto legal, su extemporánea presentación es asimilada por el legislador al desistimiento de la apelación. En efecto, los términos de la norma son tan contundentes que no cabe otra interpretación: "si el apelante no presentare el escrito en el lapso (de diez audiencias) indicado, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de la otra parte".

b. *Suspensión de efectos del acto recurrido*

CSJ-SPA (116)

30-3-87

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

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

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite la suspensión provisional, por vía judicial, de los efectos de un acto administrativo impugnado. Asimismo, la norma referida, prevé para la procedencia de la suspensión excepcional, que la misma sea indispensable para evitar que la ejecución del acto produzca perjuicios de imposible o de difícil reparación por la definitiva, si luego el acto es anulado, y en esa inteligencia la Corte, en múltiples ocasiones, ha suspendido los efectos de actos administrativos atendiendo a la expresa consideración de los daños palpables que podrían producirse por la ejecución del acto respectivo.

Ahora bien, corresponde a este Máximo Tribunal valorar o apreciar la dimensión de esos posibles daños y la irreparabilidad o dificultad de reparación en el asunto sometido a su consideración en esta oportunidad.

En el caso sub-judice, y como consecuencia de los efectos que produce la Resolución impugnada, en cuanto impone proceder a la Convocatoria de la Convención Obrero-Patronal en un lapso de treinta (30) días —artículo 3º del Decreto Nº 440—, aducen los representantes de la Asociación Nacional de Supermercados y Afines (ANSA), que en cumplimiento de las disposiciones anotadas, el Ministro del Trabajo, vencido el lapso de 50 días a que se refiere el artículo 13 ejusdem a solicitud de los Sindicatos o de oficio, someterá la controversia a una Comisión de Arbitraje, la cual debe dictar un laudo: “creador de situaciones jurídicas y derechos subjetivos para los trabajadores, que, de declararse luego por esta Sala la nulidad del acto de la convocatoria, originará un caos laboral, atentando contra la base misma que trata de normar la contratación por rama de industria. ¿Cómo desconocer luego a los trabajadores, las reivindicaciones que obtengan a través del laudo?”.

Para fundamentar la necesidad de la suspensión de los efectos alegaron que la decisión impugnada: “obliga a asistentes y no asistentes y culmina en un lapso brevísimo (60 días), que puede desembocar en un laudo arbitral a la par que impide la adopción de una serie de medidas por parte de los patronos afectados (Artículo 12, Decreto Nro. 440) y puede hacerse extensiva también por decisión del Ejecutivo Nacional a todas las empresas de la misma rama industrial (Artículo 21, Decreto Nro. 440)”.

En efecto, vencidos los lapsos a que se refieren los artículos 11 y 13 del Decreto Nº 440, y una vez en marcha el mecanismo arbitral previsto por dicho cuerpo normativo, sería de obligatorio cumplimiento el laudo o decisión arbitral, emitido dentro del término de ley, por la Junta de Arbitraje —artículo 17 ejusdem—. Esa decisión, podría igualmente producirse, a pesar de que algún sector de los que tienen derecho a presentar candidato a integrar dicha Junta se negase a postularlo, ya que corresponde en definitiva la designación de esa Comisión de Arbitraje al Ministro del Trabajo; por este medio podrían imponerse obligaciones, acreencias y cargas a la recurrente que la eventual declaratoria con lugar de este recurso no podría modificar, por ello juzga la Sala que el perjuicio alegado por la recurrente envuelve para ésta un daño de difícil reparación por la sentencia definitiva, tal como lo exige, para la solicitada suspensión, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa considera que en el caso analizado concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 ejusdem y, en consecuencia, declara con lugar la suspensión solicitada. Se advierte que la falta de

impulso procesal adecuado por parte de la actora, dará lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio.

Publíquese, regístrese, y comuníquese. Pásese el expediente al Juzgado de Sustanciación, a los fines de Ley.

CPCA

28-5-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Asociación Cooperativa mixta Centro Regional de Abastecimiento y Mercado Centro Occidental vs. República (Ministerio del Trabajo. Comisión Tripartita).

De lo expuesto surge para esta Corte, la presunción grave sobre la existencia del riesgo, de difícil reparación, de que de ser reintegrado el trabajador al cargo de Gerente, sobre el cual incluso no existe controversia, porque así se reconoció en la propia decisión impugnada, que el trabajador pueda realizar algunas de las funciones que son propias de dicho cargo. Independientemente de que puedan calificarse de dirección, de confianza o de representación del patrono, también puede inducirse que por lo menos las funciones de Gerente en cualquier organización resultan ser importantes para la marcha de su organización y para el orden internos. Además, sin entrar a determinar cuáles eran en verdad las labores desempeñadas, puede observarse que el mismo trabajador reconoce, en el procedimiento administrativo, que algunas cuentas corrientes de la Cooperativa podían movilizarse con su firma (Folio 20 vuelto). Puede presumirse, entonces, que es posible que de alguna forma u otra, de ser reincorporado el trabajador a su cargo de Gerente de la Cooperativa, tenga que realizar alguna de estas operaciones. En consecuencia, es fundada la solicitud de suspensión, dado que para la buena marcha de la Cooperativa se requiere un mínimo de entendimiento entre el Gerente y el Consejo Directivo.

Por lo demás, como se expresó, en la decisión de la Comisión Tripartita de Primera Instancia, y en la promoción de pruebas del propio trabajador en el procedimiento administrativo, aparece que paralelamente al reclamo de calificación de despido, cursa un juicio laboral por el pago de prestaciones sociales dobles. Por tanto, de no suspenderse el acto impugnado, y de reengancharse el trabajador a sus labores de Gerente, la Cooperativa tendría que pagar salarios caídos, y por otro lado, también prestaciones, según lo que resuelvan los Tribunales del Trabajo, como si en verdad se hubiera producido en definitiva el despido. En otras palabras, se corre el riesgo de difícil reparación, de no suspenderse la decisión recurrida, que por un lado se le ordene a la empresa que pague prestaciones sociales por el despido, y por el otro, que proceda a reenganchar al trabajador y a pagarle salarios caídos, como si hubiera continuado el contrato de trabajo. A esto se suma la demora de casi un año en que incurrió el Ministerio del Trabajo en remitir el expediente administrativo, que impidió que esta Corte admitiera la demanda de nulidad y resolviera oportunamente sobre la suspensión solicitada. Esta demora, sumada al trámite administrativo, ciertamente que incrementó la suma que por salarios caídos debe pagar la susodicha Cooperativa de no suspenderse el acto impugnado. En consecuencia, considera la Corte que sí existen elementos para justificar que se suspendan los efectos de la decisión cuya nulidad se solicita, y así se declara.

D. *Sentencia*

CPCA

7-5-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Pedro Pérez Guzmán vs. República (PSDLR).

A efecto de la motivación del fallo en materia contencioso-administrativa no es necesario que se señale e identifique todos y cada uno de los documentos en los cuales se base dicho fallo.

Al efecto, cabe señalar que para que un fallo en materia contencioso-administrativa, en la cual el expediente administrativo constituye un elemento fundamental de la litis, esté motivado, no es necesario que señale e identifique todos y cada uno de los documentos en los cuales se base, bastando con que el razonamiento lógico haga referencia clara e indubitable a los actos del expediente constantes en autos, como sucediera en el caso presente, por lo cual resulta infundada la impugnación y así se declara.

CSJ-SPA (105)

24-3-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: "AGIA S.A. vs. República.

La violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil (al ignorar el Juez el contenido de las pruebas documentales) da lugar a la reposición de la causa.

Ahora bien, los jueces están en el impretermitible deber de analizar y valorar todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes en el proceso, sin que les esté permitido en ningún caso acoger unas e ignorar las otras, porque de obrar así estarían violando los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil.

De la lectura del fallo recurrido se evidencia que en él sólo fueron analizadas y valoradas de las pruebas aportadas por la demandante, las de inspección ocular y de experticia, desechando ambas, pero guardando absoluto silencio respecto de la prueba documental que ella trajo oportunamente a los autos junto con su libelo de demanda, entre los que aparecen, a los folios 10, 11 y 12 los oficios que señala la recurrente en su formalización.

Al ignorarse el contenido de esta prueba documental, se violan los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, que señalan las pautas que todo juez debe seguir y respetar al momento de pronunciar su sentencia.

Las citadas disposiciones son normas de orden público, de insoslayable cumplimiento por parte de los jueces y, consiguientemente, su quebrantamiento da lugar a la reposición de la causa, conforme al segundo párrafo del artículo 230 del Código de Procedimiento Civil. Dado el carácter de orden público del cual están investidas estas normas, la reposición puede ser decretada de oficio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil. (Sentencias de la Sala de Casación Civil de fechas: 15-11-61. G.F. Nº 34. pág. 122 y 24-5-62. G.F. Nº 36. pág. 94).

La apelante señala expresamente dichas violaciones de leyes de orden público, aunque sin mencionar los números de los artículos ni pedir la reposición, cuando en su

escrito de formalización expresa (folio 196): "Este evidente desconocimiento de las pruebas de autos y del mismo contenido de la litis, tal como fue planteado por las partes, evidencian que la sentencia apelada no decidió con arreglo a las acciones deducidas y a las excepciones o defensas opuestas, ni se atuvo a lo alegado y probado en autos".

Por todo ello, la Sala considera procedente la reposición de la causa al estado de que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, dicte nueva sentencia de primera instancia, subsanando los vicios anotados en este fallo, todo de conformidad con los artículos 230, segundo párrafo, 233 y 163 del Código de Procedimiento Civil. Así se decide.

E. *Apelación*

CPCA

7-5-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Inquilinato.

El plazo para ejercer el recurso de apelación en contra de las decisiones de los tribunales Contencioso-Administrativos, debe computarse por días de despacho y no por días calendarios consecutivos.

En atención a lo dispuesto en el Acuerdo con fuerza de efectos obligatorios dictados por la Corte en Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 19 de marzo de 1987, los lapsos en los juicios contenciosos administrativos regidos por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los días de audiencias deben entenderse como de despacho. Por tanto, el plazo para ejercer el recurso de apelación en contra de las decisiones de los Tribunales Contenciosos Administrativos, que conocen esta Corte, en atención a lo dispuesto en el Ordinal 4º del Artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así como en contra de las sentencias de los Juzgados Superiores Civiles y Mercantiles y de lo Contencioso Administrativo de las ocho Regiones en que se dividió la Jurisdicción Contencioso Administrativa según el Decreto N° 2.057 de fecha 23 de marzo de 1977, que también conoce esta Corte en atención al último párrafo del Artículo 181 ejusdem, debe computarse por días de despacho y no por días calendarios consecutivos, y así se declara.

F. *Perención*

CPCA

19-3-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Olga Silva R. vs. INAVI.

En el procedimiento Contencioso-Administrativo. "La Perención" no opera después de que se haya dicho "VISTOS".

Para resolver la Corte observa: De acuerdo a lo que esta Corte ha asentado, el principio general en materia de perención en los procedimientos contenciosos administrativos se encuentra en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y no en los artículos 201 y 203 del Código de Procedimiento Civil de 1916, vigente para el momento en que se dictó el auto apelado. En este sentido, la perención

contencioso administrativa es de carácter objetiva e irrenunciable, y puede ser declarada de oficio por el Juez, sin necesidad de instancia de parte. Además, el plazo de inactividad que da lugar a la perención es de un (1) año, en lugar de tres (3) años. Todo ello porque la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es la fuente primordial de todos los procedimientos contenciosos administrativos, y su aplicación garantiza la uniformidad de su régimen legal y procesal. En este orden de ideas se observa que para que se dé tal perención es necesario que ocurra una paralización del procedimiento por más de un (1) año; término éste que comenzará a contarse desde que se haya efectuado el último acto del procedimiento. Por tanto, lo importante es determinar qué se entiende por acto del procedimiento. Cabe preguntar, estando vinculado tal concepto a la perención, ¿sí por estos actos deben entenderse aquéllos en los cuales deban participar las partes, o en los que al menos tengan posibilidad de instarlos? Pues bien, al aceptar la jurisprudencia contencioso administrativa, que la perención en los procedimientos de esta especial jurisdicción no opera después de que se haya dicho "VISTOS, está significando que acto de procedimiento es aquel en donde el interesado pueda intervenir, o que en todo caso tenga la posibilidad de realizar alguna actuación. Ciertamente que después de dicho "VISTOS" no le es posible a las partes presentar solicitud alguna, ya que cumplido todo el trámite sólo queda el acto de dictar sentencia, en donde no les es posible instar ni participar a aquéllas.

En este orden de ideas se observa, que en la primera instancia la paralización del procedimiento sucedió después de que se realizó el Acto de Informes, pero ocurre que en el contencioso de la carrera administrativa, después de dicho acto el Tribunal no dice "VISTOS", como sí sucede en el procedimiento ordinario. En efecto, de acuerdo al artículo 79 y 80 de la Ley de Carrera Administrativa, realizado el acto de informes el Tribunal debe fijar el comienzo de la relación de la causa. O sea, que la relación es posterior a aquel acto y no anterior. De manera que el procedimiento entra en estado de sentencia al concluir la relación y no al finalizar el acto de Informes. Y sucede, además, que por aplicación supletoria del artículo 159 del Código de Procedimiento Civil de 1916, vigente para la época, aplicable por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a los juicios contenciosos administrativos, si la relación no se inicia para el día fijado, ni en ninguno de los ocho (8) siguientes, y tuviere que sufrir la causa una demora indefinida, "se avisará a las partes o a sus representantes el nuevamente señalado para principiar la vista"; de la manera establecida en el artículo 158 ejusdem, es decir, previa solicitud de algún interesado. En otras palabras, se ordena la notificación de la otra parte o de su apoderado, por boleta o por Cartel. Es decir, que no es verdad que si no se fijó el día para que se iniciara la relación, no cabía a las partes cumplir alguna actividad. Por el contrario, como se aclaró precedentemente, de no haberse fijado la relación en la oportunidad que correspondía, para que el procedimiento no sufriera una paralización indefinida, correspondía a las partes solicitar del Tribunal una nueva fijación, previa la notificación de las otras partes, en cuyo caso, el Tribunal procedería a una nueva fijación.

De lo expuesto concluye la Corte, que por cuanto después del acto de informes, al cual se refiere el artículo 79 de la Ley de Carrera Administrativa, no se procedió a fijar el inicio de la relación de la causa, ni tampoco se hizo dentro de los ocho (8) días siguientes, el procedimiento se paralizó, y así se mantuvo hasta el día 1º de abril de 1986, en que el sustituto del Procurador General de la República, solicitó se declarara la perención de la instancia. Hasta ese momento había transcurrido más de un (1) año de inactividad procesal, y ninguna de las partes instó al Tribunal, para que en aplicación del artículo 159 del Código de Procedimiento Civil de 1916, vigente para aquel momento, dispusiera la continuación de la causa, mediante la notificación de las partes para que se fijara el inicio de la relación de la causa, por lo que a tenor de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el Tribunal de la Carrera Administrativa se debió declarar la perención de la instancia.

3. *El Contencioso-Administrativo de anulación y condena*

CPCA

18-5-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Marta Castillo de Sandoval vs. Gobernación del Estado Zulia.

El Juez Contencioso-Administrativo podrá apreciar si las actuaciones a cumplirse en el proceso contencioso-administrativo de anulación requieren o no de la notificación del Procurador General de la República y declarar o no con lugar la solicitud de reposición del proceso a tales efectos.

En este sentido, ha dejado sentado esta Corte en jurisprudencia reciente que si bien es cierto que la intervención de la Procuraduría General de la República en el contencioso-administrativo se halla regulada como una prerrogativa procesal en el Artículo 38 de la Ley, también es verdad que la disposición contenida en el Artículo 125 antes transcrito, consagra a favor del Juez Contencioso Administrativo la apreciación de si las actuaciones a cumplirse en el proceso contencioso administrativo de anulación requieren o no de la notificación del Procurador General de la República, y declarar o no con lugar la solicitud de reposición del proceso a tales efectos.

La intervención de la Procuraduría General de la República en el contencioso administrativo encuentra fundamento en el Artículo 202 de la Constitución conforme al cual corresponde a ese Organismo la representación y defensa judicial y extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República, la asesoría jurídica de la Administración Pública Nacional y las demás atribuciones que le confieren las leyes. En igual sentido, la Ley Orgánica que la rige, en su Artículo 4 prevé que le corresponde a la Procuraduría, además, dictaminar en los recursos intentados contra los actos del Poder Ejecutivo Nacional, ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa o de la jurisdicción constitucional.

Por su parte, el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece:

“Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República...”.

Consagran las disposiciones referidas una prerrogativa procesal cual es la intervención de este alto funcionario en los juicios en que puedan verse afectados los intereses patrimoniales de la República.

Debe advertirse que como en este caso, toda vez que el recurrente además de impugnar el acto emitido por la Gobernación del Estado Zulia, demanda de manera directa al pago de daños y perjuicios causados como consecuencia del acto que impugna por ilegal, procede la notificación del Ejecutivo del Estado Zulia y es procedente como una prerrogativa procesal.

Ciertamente, forma parte del *petitum* del recurrente que se “condene al Ejecutivo del Estado Zulia a la indemnización de los daños y perjuicios causados...”, y por tal virtud procedente la notificación de éste por intermedio de su representante judicial.

En este orden de ideas, la Constitución del Estado Zulia, en el Numeral 1º del Artículo 97 establece entre las atribuciones del Procurador del Estado, la siguiente: "Representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses del Estado...".

De allí que la notificación del demandado (Estado Zulia) ha debido producirse en la persona del Procurador del Estado, siendo de advertir que ésta no puede entenderse efectuada a través de la publicación del Cartel de emplazamiento a que se contrae el Artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, toda vez que ella está dirigida a las personas que pudieren tener interés en el juicio y sin cuyo concurso puede desarrollarse el procedimiento.

Como consecuencia de las consideraciones precedentemente expuestas, estima esta Alzada que el a quo omitió la notificación del representante judicial del Estado Zulia, dado su carácter para defender judicialmente los intereses patrimoniales del Estado Zulia, y así se declara.

En lo que se refiere a la reposición solicitada al estado de que se practique la mencionada notificación debe destacarse el hecho de que la recurrida no declaró con lugar la condenatoria a los daños y perjuicios solicitados por la recurrente en contra del "Ejecutivo del Estado Zulia", razón por la cual considera esta Alzada que la omisión del a quo de notificar al Procurador del Estado Zulia no le representó gravamen alguno. Como consecuencia de lo anterior, esta Corte considera innecesaria la reposición de la causa para que se practique la referida notificación y por tal virtud la declara improcedente.

4. *El Recurso Contencioso-Administrativo por abstención*

A. *Naturaleza Jurídica*

CPCA

12-2-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La acción que se intenta en el Recurso de abstención no es una acción de naturaleza mero declarativa sino de "Condena".

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 absten-

ción, 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. Procedencia

CPCA

12-2-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

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

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 prescrita la sanción o la pena administrativa de demolición que se le había impuesto, ya que por no haber cumplido la Administración Municipal con declarar prescrita la sanción antes referida, intentaron el recurso de abstención. A este respecto, los recurrentes sostienen 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 sí en verdad estaba o 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 declare, 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.

C. Procedimiento

CPCA

12-2-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

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.

CPCA

12-2-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

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.

D. Costas

CPCA

12-2-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En el recurso de abstención sí procede 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 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, y 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.

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 tributarias, 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.

5. Recursos Contencioso-Administrativo y Especiales

A. Contencioso-Tributario

CSJ-SPA (104)

24-3-87

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: LAGOVEN S.A. vs. República (PSDLR).

La Corte analiza cómo deben computarse los días hábiles establecidos para interponer el recurso Contencioso-Tributario.

El artículo 176 del Código Orgánico Tributario, al establecer el lapso de veinte días hábiles para interponer el recurso contencioso tributario en los supuestos en que éste procede, no señala expresamente cómo deben computarse, dando lugar de esta manera a que se plantee la duda.

La discusión gira pues, en torno a si el lapso se reputa concedido en base a los días hábiles que señala el mismo Código Orgánico Tributario en su artículo 11, o si, por el contrario, debe entenderse como de días hábiles transcurridos en el tribunal al que en definitiva corresponda conocer del recurso.

Al respecto cabe observar asimismo que el propio Código Orgánico Tributario en su artículo 216 establece la norma supletoria que ha de regir todo lo no previsto en el Título V del mismo, correspondiente a los procedimientos contenciosos, consagrando al efecto como fuente supletoria las disposiciones del Código de Procedimiento Civil en cuanto fueren aplicables.

Esta remisión del Código Orgánico Tributario al de Procedimiento Civil, en cuanto atañe a lo no previsto en el título correspondiente al procedimiento contencioso, excluye, a juicio de la Sala, la aplicación al caso de autos del artículo 11 del Código Orgánico Tributario, pues resulta evidente que éste se refiere a aquellos plazos señalados en el Código que deban transcurrir ante la administración tributaria, sin que

se especifique en la norma pertinente si se trata de días continuos o de días hábiles, conclusión que sí se desprende en cambio del párrafo único del mismo artículo 11 conforme al cual se consideran inhábiles tanto los días declarados feriados en virtud de disposiciones legales, como aquellos en los cuales la respectiva oficina administrativa no hubiere estado abierta al público.

Y de lo anterior se colige que los otros lapsos fijados en el título X del Código Orgánico Tributario, y que se computan por días hábiles, como son el lapso para interponer el recurso contencioso tributario (artículo 176) el lapso para apelar del auto de admisión (artículo 181), el lapso para promover y evacuar pruebas (artículo 182), y el lapso para apelar de la sentencia definitiva (artículo 187), deben regirse por la noción de día hábil establecida por el Código de Procedimiento Civil.

No puede admitir la Corte que el concedido para interponer el recurso contencioso tributario sea un lapso extraprocesal como lo sostiene la recurrente. El punto ha sido objeto de estudio por parte de la Sala, aunque en relación al avalúo en un procedimiento de arreglo amigable en materia expropiatoria, y ha sido sobre este particular del siguiente criterio:

“El avenimiento es una fórmula procesal ideada por el legislador aceptando la posibilidad de que el expropiante en lugar de promover un juicio de expropiación llegue a un acuerdo amistoso con el titular de bienes a expropiar y adquiriera por esa vía el dominio de éste. Se arriba de esta manera a un acuerdo de voluntades que se produce en el campo del derecho público cuyas reglas le serían aplicables como las que gobiernan a un contrato administrativo innominado. Dentro de éste, el lapso de impugnación, aunque de origen convencional, corresponde a un acto procesal constituido por el ejercicio del recurso de impugnación del avalúo presentado por los peritos, motivo por el cual y en virtud de las razones que lo determinan, el plazo en cuestión, establecido particularmente para la realización de un acto procesal, viene a constituir un lapso procesal propiamente dicho, sin que haya que atender para calificarlo, a la circunstancia de que exista o no una controversia judicial. Sentado como ha quedado que el término para la impugnación es un lapso de carácter procesal y en virtud de que la Ley de la materia no contiene ninguna regla aplicable al caso, es necesario ocurrir a las normas supletorias del Código de Procedimiento Civil que en su artículo 156 señala que son días hábiles los no feriados ni de vacaciones con tal de que haya secretaría. En este mismo orden de ideas y en virtud de que el órgano competente para conocer del recurso de impugnación del avalúo por efecto de su competencia específica para el trámite del procedimiento expropiatorio es este Supremo Tribunal en su Sala Político-Administrativa es lógico concluir que el cómputo respectivo para determinar si está o no cumplido el lapso de impugnación del avalúo, debe hacerse atendiendo al número de días hábiles transcurridos y registrados en la Corte. Por las razones expuestas es menester deducir que el recurso interpuesto por el representante de la República lo fue dentro del término convenido por las partes (ver sentencia de la Sala Político-Administrativa del 6 de febrero de 1979, en Gaceta Forense, Tercera Etapa, Nº 103, páginas 77 y 78)”.

El anterior criterio es perfectamente aplicable al caso de autos para, en primer lugar, calificar como procesal el lapso para interponer el recurso contencioso tributario, y, en segundo lugar, concluir en que el cómputo del plazo debe efectuarse según los días hábiles transcurridos ante el órgano que deba conocer del asunto en vía judicial.

Tampoco puede admitir la Sala la tesis del apelante en el sentido de que el lapso de días hábiles sea el señalado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil conforme al cual resultaría que sólo serían inhábiles los días feriados, y hábiles todos

los demás. Tal interpretación contraría con la que la doctrina y la jurisprudencia han venido dando al modo de computar los términos de acuerdo al texto del Código de Procedimiento Civil vigente. En efecto, como regla general, el artículo 156 preceptúa que los que se conceden para contestar demandas, excepciones, reconvenções o notificaciones se contarán por días que no sean feriados ni de vacaciones, haya habido o no audiencia, con tal de que haya secretaría, habiéndose establecido que del mismo modo se contarán los concedidos para allanar, reclamar alguna providencia, anunciar casación y en general para todos los demás casos en que la Ley no haya fijado otra regla. La doctrina y la jurisprudencia han calificado éstos como días hábiles”.

Además: resultaría incongruente sostener que la noción de día hábil establecida en el título V del Código Orgánico Tributario no fuera la misma para todas las disposiciones en dicho Título contenidas; ni, a juicio de la Corte, sería razonable concebir que la noción de día hábil a que se refiere el artículo 176 —que forma parte del título V y en el cual se fija el lapso para interponer el recurso— fuera una y diferente en cambio, la contenida en otros artículos del mismo título.

A mayor abundamiento cabe señalar que, como regla, todo lapso debe contarse en base a los días transcurridos ante la autoridad por ante la cual ha de interponerse el recurso. Y en general los recursos contencioso-administrativos, del cual el contencioso tributario es especie, deben ser interpuestos ante el tribunal competente para decidirlos, aunque se permite, en algunos casos, como así lo establece el Código Orgánico Tributario, un régimen diferente. De allí se sigue que, en principio, cualquier lapso deba computarse según los días hábiles que hayan transcurrido ante el Tribunal por ante el cual o para ante el cual debe interponerse el recurso contencioso tributario.

Quizás en toda la confusión que rodea el presente caso haya tenido alguna influencia el régimen de impugnación de los actos administrativos en materia de impuesto sobre la renta existente desde la promulgación de la primigenia Ley hasta la entrada en vigencia del Código Orgánico Tributario. En efecto, tanto la apelación originalmente concebida en la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942 (acerca de cuya naturaleza se discutió intensamente), como el recurso contencioso fiscal previsto en la ley de la misma materia a partir de 1966, establecían que el recurso debía interponerse ante la autoridad administrativa (ver el artículo 52 de la Ley de Impuesto sobre la Renta 1942, el 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 y el 131 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1978). Y como la Administración tenía entre sus atribuciones la de admitir el recurso, la jurisprudencia había venido interpretando pacíficamente que el lapso previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta debía computarse de acuerdo a los días hábiles que transcurrieran en la Administración, conclusión perfectamente compatible con el hecho de que ése era el órgano ante el cual debía interponerse el recurso y constituir las garantías para que el mismo fuera admitido. Sin embargo, la evolución normativa acusada por la legislación tributaria, contenida ahora en el Código Orgánico Tributario, en virtud del cual el recurso puede interponerse directamente ante el tribunal competente, a través de la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda o de cualquier otra oficina de la administración tributaria correspondiente al tributo de que se trate o por intermedio de un juez del domicilio fiscal del recurrente, obligan a apartarse de la solución inicial dada al problema y a concluir que el día hábil debe computarse según los que transcurran ante el tribunal contencioso pertinente. En efecto, como se ha señalado anteriormente, el concedido para intentar el recurso es un lapso procesal que debe entenderse por tanto, conforme a los días que transcurran en un tribunal y no ante la administración.

La gama de alternativas para facilitar la interposición del recurso contencioso tributario no puede ni debe llevar a la conclusión de que su correspondiente lapso de caducidad dependa de la autoridad ante la cual se interponga efectivamente.

Ahora bien, dado que, de conformidad con el artículo 5º del Decreto 1.750 de fecha 16 de diciembre de 1982, el Superior Primero de lo Contencioso Tributario es

el distribuidor, debe asimismo, reputarse, a juicio de esta Sala, que todo recurso contencioso tributario ha sido presentado para ante ese tribunal. Y, consecuentemente, el lapso transcurrido en el mismo es el que debe ser tomado en cuenta a los efectos de establecer si determinado recurso ha sido o no interpuesto oportunamente.

Así interpretado el artículo 176 del Código Orgánico Tributario, su aplicación resulta perfectamente compatible con la noción de caducidad. En efecto, establecido de manera precisa el cómputo del lapso a que dicho artículo se refiere, pueden extraerse todas las consecuencias que de la noción de caducidad se derivan, y no por ello el lapso pasa a ser aleatorio, como lo sostiene el representante de la Contraloría General de la República ya que, en el momento de ser notificado del acto, el contribuyente tiene perfecto conocimiento del plazo fatal de que dispone para interponer el recurso contencioso en caso de que así lo deseara: veinte días hábiles, que transcurren en el tribunal para ante el cual se interpone el recurso. Ello, independientemente de que el mismo haya sido presentado directamente en dicho tribunal, o a través de la administración tributaria o del tribunal del domicilio del recurrente.

Analizado el caso de autos con arreglo al criterio adoptado, se observa que, según consta en el expediente, el cómputo que fundamenta la decisión fue realizado con base a las audiencias transcurridas en el tribunal de la recurrida. Mas, conforme a lo expuesto anteriormente, para la Sala lo determinante es —a los fines de establecer si el recurso fue o no interpuesto oportunamente— los días hábiles transcurridos en el Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario.

En este sentido se observa que, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil vigente para el momento de la interposición del recurso, del 24 de diciembre al 6 de enero de todos los años, ambos inclusive, habrá vacaciones en los Tribunales; y, siendo el caso que el acto recurrido fue notificado el 13 de diciembre de 1985, y el recurso contencioso tributario intentado el 16 de enero de 1986, y que, además, entre el lapso comprendido entre el 13 y 23 de diciembre de 1985 y el 7 y 16 de enero de 1986 (únicos días en que podía el Tribunal despachar asuntos, y, en consecuencia, únicos días que podían ser calificados como hábiles según lo señalado anteriormente), los días 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de diciembre de 1985 y 4, 5, 11 y 12 de enero de 1986 fueron días sábado o domingo, es decir, días en que el tribunal no despachó y que por lo tanto no fueron hábiles. Por ello, llega la Sala a la convicción de que en ningún caso han podido transcurrir en el Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario más de veinte días hábiles entre la fecha señalada toda vez que, excluyendo los días sábado y domingo y de vacaciones, a lo sumo transcurrieron en el Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario un total de quince días hábiles, suponiendo que se haya despachado en todos los días que no fueron sábado, domingo o de vacaciones. Por ello la Sala declara que el recurso a que se contraen las presentes actuaciones fue tempestivamente interpuesto y así se declara.

B. *Contencioso funcional*

CPCA

7-5-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Pedro Pérez Guzmán vs. República.

Es suficiente la presentación de un escrito contentivo de la reclamación, por ante la Dirección de Personal del organismo de la administración ante la cual se ejerce la solicitud, a fin de dar cumplimiento a la "vía conciliatoria".

El artículo 14 de la Ley de Carrera Administrativa señala lo siguiente:

“Artículo 14. En cada organismo a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley existirá una Junta de Avenimiento integrada por dos miembros designados así: un representante de la máxima autoridad administrativa del organismo; y un representante de los empleados a su servicio, postulado por la organización gremial que agrupe en su seno a la mayoría de ellos. El Jefe de la respectiva Oficina de Personal, actuará como Coordinador de la Junta”.

El artículo 15 de la misma Ley señala:

“Artículo 15. Las Juntas de Avenimiento serán instancias de conciliación ante las cuales podrá dirigirse, mediante escrito, cualquier funcionario cuando crea lesionado los derechos que le otorga esta Ley.

Parágrafo único: Los funcionarios no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento”.

De las anteriores disposiciones se desprende que en todos los organismos públicos donde rija la Ley de Carrera Administrativa debe existir una junta de avenimiento. Así mismo se establece como un requisito fundamental para la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, el agotamiento de la vía conciliatoria.

A pesar de las anteriores disposiciones ni la Ley de Carrera Administrativa ni su Reglamento establecen qué debe hacerse cuando no exista la junta de avenimiento en el auto para mejor proveer, que en la Procuraduría Agraria Nacional no existía, para el momento de la renuncia del funcionario querellante, la mencionada Junta, por lo cual no puede exigírsele a un funcionario el cumplimiento de un requisito de imposible realización debido a una omisión imputable al organismo público. La jurisprudencia al efecto ha señalado que la presentación de un escrito contentivo de la reclamación, por ante la Dirección de Personal del organismo de la Administración ante el cual se ejerce la solicitud, es suficiente para que se considere cumplido el objetivo del legislador al establecer, como requisito previo al ejercicio de la querrela, la vía conciliatoria. De allí que, constando en el anexo D de la querrela la solicitud enviada al Procurador Agrario Nacional del 3 de mayo de 1984, en la cual el funcionario querellante hace la solicitud de cancelación de sus prestaciones sociales, se considera cumplido el requisito de admisibilidad de la querrela y así se declara.

CPCA

28-5-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carmen Arteaga M. vs. Fondo Nacional del Cacao.

La actuación del Procurador General de la República, en los procesos contenciosos de la carrera administrativa, contra los Institutos Autónomos, es la de un sustituto procesal y no la de un representante, por lo cual no es posible la condenatoria en costas.

Debe referirse la Corte a la petición hecha por la apoderada de la querellante, quien en diligencia de fecha 7 de abril de 1987, en vista del desistimiento tácito de la apelación en que incurrió la sustituta del Procurador General de la República, solicitó,

por aplicación de los artículos 282 y 287 del Código de Procedimiento Civil, recientemente en vigencia, se condenara al organismo querellado en costas.

La determinación de la condena en costas o no al organismo querellado, como lo solicita la apoderada de la querellante, requiere que con anterioridad se precise quién es propiamente el legitimado pasivo en este juicio, si la República, por el hecho de que el Procurador General de la República actúa por la Administración Pública Nacional, o por el contrario, el Instituto Autónomo al cual prestaba sus servicios la querellante, en cuyo caso corresponderá precisar, si después de la vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1986, los Institutos Autónomos siguen disfrutando o no de la prerrogativa de la exención de las costas procesales, en los procesos de carrera administrativa. En efecto, si la parte pasiva del proceso contencioso de la carrera administrativa, es siempre la República, no habrá lugar a la condenatoria en costas por disfrutar aquélla de un privilegio que impide tal condena (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional). Pero, si no obstante la participación del Procurador General de la República, sin embargo, dichos Institutos son en verdad la parte demandada en los procesos mencionados, habría, entonces, que examinar si los privilegios en materia de exención de costas les fueron eliminados por el artículo 287 del nuevo Código de Procedimiento Civil.

En este orden de ideas, la Corte cree conveniente precisar si la intervención del Procurador General de la República en todos los procesos contenciosos de la carrera administrativa, aún cuando el querellado es un Instituto Autónomo, le confiere a la República la condición de legitimado pasivo propiamente hablando, por tratarse, por ejemplo, de un sustituto de aquéllos; o si por el contrario, su participación es a título de mero representante judicial, en cuyo caso, la parte demandada en los procesos de referencias, serían dichos Institutos y no la República.

A este respecto se tiene, que el Tribunal de la Carrera Administrativa al resolver un recurso de interpretación, en sentencia de fecha 26 de julio de 1972 (recurso interpuesto por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias), estimó que el Procurador General de la República es un representante y no un sustituto de los organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional (Ver Rondón de Sansó, Hildegard, "El Sistema Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa", Edc. MAGON, primera edición, octubre 1974, págs. 194 a 199). Pero para la doctrina, la actuación del Procurador General de la República no es la de un representante sino la de un sustituto procesal. Así por ejemplo, la Dra. Hildegard Rondón de Sansó, al comentar la anterior sentencia expresa:

"Llega así el Tribunal a la conclusión de que el Procurador General de la República actúa como un representante legal de la Administración Pública Nacional. Ahora bien, aun cuando el planteamiento sería válido en relación a la Administración Central, cuyos órganos son integrantes de un sujeto de derecho como lo es la República, por lo cual el Procurador al actuar lo hace como representante de dicha persona jurídica, no es identificable tal situación con el concepto abstracto de Administración Pública Nacional que, como hemos visto es sólo una figura subjetiva, carente de personalidad jurídica, por lo cual mal podría hablarse de representante. Representante es el que actúa por una disposición legal o voluntaria, en nombre de un sujeto reconocido como persona por el ordenamiento jurídico".

"De allí que, consideramos que si se atribuye al Procurador la potestad de actuar por los organismos autónomos por mandato de la Ley, su actuación podría tener el carácter de una sustitución procesal". (Obra citada, pág. 199).

En igual sentido la doctrina citada se ha pronunciado más recientemente, al sostener lo siguiente:

“Por lo que atañe a la actuación de la Procuraduría General de la República, la misma es exigida por la Ley de Carrera Administrativa y en consecuencia el legitimado es sólo el Procurador General y no tendría validez la actuación que realizara el funcionario del organismo contra quien se interpone la querrela” (Rondón de Sansó, Hildegard, “Régimen Jurídico de la Carrera Administrativa”, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pág. 124).

Esta Corte participa del criterio que en verdad la actuación del Procurador General de la República, en los procesos contenciosos de la Carrera Administrativa, contra los Institutos Autónomos, es la de un sustituto procesal y no la de un representante. Porque, por ministerio de la Ley, ejerce en nombre propio un derecho ajeno. Ciertamente, la actuación procesal beneficia o perjudica, en aquellos procesos, a la República, aunque desde un punto de vista material, o de derecho sustantivo, sólo afecte al organismo descentralizado que sustituye, puesto que éste es el vinculado materialmente por la relación de empleo público. En efecto, quien debe ser citado, “conminado” a dar contestación de la querrela o demanda, como lo establece el artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa, es directamente el Procurador General de la República, y no los representantes de los Institutos Autónomos. De modo que si no se tratara el Procurador General de la República de un sustituto procesal, podría, por ejemplo, citarse válidamente a cualquier representante legítimo de los Institutos Autónomos, en los procesos de Carrera Administrativa; cuestión ésta que no es posible, en atención al texto del artículo 75 anteriormente mencionado.

Para esta Corte, en lo que respecta a la actuación del Procurador General de la República, en los procesos contenciosos de la Carrera Administrativa, en contra de los Institutos Autónomos, existe una clara diferencia entre dicha actuación y la que podrían tener los representantes. En efecto, el Procurador General de la República actúa por sí mismo, en virtud de disposiciones expresa de la Ley de Carrera Administrativa (arts. 66 y 75); de manera que es a él; a quien se atribuirían los efectos procesales de tal actuación. Por ejemplo, considerar desistida la apelación por su no fundamentación, o la condena en costas, de ser procedente. Por el contrario, si se tratara de un representante, actuaría en nombre de otro, y no podría influir directamente en su esfera subjetiva los efectos de su inacción o actividad procesal. Así por ejemplo, las costas sólo podrían serle imputadas al organismo representado y no a la Procuraduría General de la República.

La distinción entre el sustituto procesal y el representante procesal, aparece recogida en el artículo 140 del nuevo Código de Procedimiento Civil, en los siguientes términos: “Fuera de los casos previstos por la Ley, no se puede hacer valer en juicio, en nombre propio, un derecho ajeno”. Y ello ocurre en materia del contencioso de Carrera Administrativa, porque en los casos de querellas contra los organismos descentralizados de naturaleza pública de la Administración Nacional, el Procurador General de la República, directamente, por ministerio de la Ley, ejerce en nombre propio, sin necesidad que aquellos organismos le confieran una representación judicial, los derechos de éstos en los procesos de la Carrera Administrativa. Por tanto, dichos procesos, se inician con el Procurador General de la República, como sustituto, y continúan con él hasta la terminación, sin que tal situación subjetiva se modifique. Y ello, como lo expresa la doctrina moderna procesal, porque “se estima que el sustituto procesal no ejercita un derecho ajeno, sino que actúa un derecho propio reconocido por el ordenamiento, que se refiere, eso sí, a una relación material de otro” (Ver Ramos Méndez, Francisco, “La Sucesión Procesal. Estudio de los cambios de parte en el proceso”, Biblioteca Hispano Europea de Ciencias Sociales, Barcelona, España, 1974, págs. 27 a 29).

En razón de lo expuesto, es necesario concluir que en verdad el legitimado pasivo en los procesos contenciosos de la Carrera Administrativa, es siempre la Administra-

ción Pública Nacional, en abstracto, por lo que aun en los casos que algunos de sus organismos descentralizados estén dotados de personalidad jurídica, sin embargo, por determinación legal, uno de sus organismos, la República, en nombre propio, en base a una determinación expresa de la Ley, ejerce los derechos de aquéllos otros organismos; ligados a aquélla por vínculos jurídicos de adscripción y de control. De manera, que los efectos procesales de la terminación de los procesos, como el de las costas por ejemplo, recaerían directamente sobre la República y no sobre los organismos querellados. Pero como la República, cuando ejerce en juicio derechos materiales que le corresponden (parte material), o que correspondan a otros entes de la administración Pública Nacional, como en el presente caso (parte procesal sustituta), siempre está exenta de costas procesales, por disponerlo el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en el asunto de autos, en consecuencia, no procede la condenatoria en costas. Por tanto, no obstante haber desistido tácitamente de la apelación, y haber quedado firme la sentencia apelada, no puede condenársele en costas. En concreto, que por la sustitución procesal que ocurre cuando el Procurador General de la República, en nombre de la República, ejerce en materia contenciosa de carrera administrativa, los derechos que corresponden a los Institutos Autónomos, no es posible la condenatoria en costas, prevista en los artículos 282 y 287 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

C. Contencioso-Inquilinario

CPCA

2-4-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Inquilinato.

La Corte hace un estudio del desarrollo jurisprudencial del Contencioso-Inquilinario.

Esta Corte observa que el desarrollo del régimen contencioso inquilinario en la jurisprudencia y, el estudio más detenido de sus instituciones, exigen una revisión de una serie de conceptos que emergen de su especial naturaleza.

En efecto, la tesis que sustanta el fallo transcrito parte de la base de la naturaleza esencialmente revisora de la jurisdicción inquilinaria sobre el acto administrativo impugnado (esto es, de la decisión de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento o del respectivo Concejo Municipal). Esta naturaleza revisora obligaría al juez a limitar su examen al acto administrativo impugnado y al procedimiento que le diera origen. En tal forma, bastaría para la legitimidad del acto con la demostración de que en la fecha en que se introdujo la solicitud de autorización de desalojo el permiso para la demolición era válido y, así mismo, con la evidencia de que el acto contiene la expresión motivada del criterio que guió a la autoridad administrativa para acordar la medida que le fuera requerida.

Ahora bien, ante la realidad que plantea el procedimiento y la materia en debate por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, así como por ante la segunda instancia jurisdiccional representada por esta Corte, cabe preguntarse si efectivamente estamos ante un simple proceso de revisión. El problema planteado es en realidad común a todos los procedimientos cuasijurisdiccionales administrativos que dan lugar a actos recurribles por ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En efecto, aun cuando el objeto del recurso que se plantea ante el tribunal contencioso administrativo sea un acto administrativo, sin embargo, el conflicto real y verdadero que el mismo

implica es el que está planteado entre los intereses contrapuestos de las partes que actuaron en el procedimiento administrativo. En el caso presente esas partes fueron el arrendador y el arrendatario, las cuales no desaparecen cuando la cuestión se ventila ante el juez, sino que, por el contrario, van a estar presentes hasta el fin del proceso. La naturaleza contenciosa administrativa de este proceso no al extinguirse nunca porque la decisión del juez va a versar sobre el acto de la Administración que va a ser por el mismo confirmado o anulado pero lo que le ha dado vida al debate ha sido la confrontación entre la pretensión del propietario o arrendador y la del inquilino.

Apreciar esa realidad particular del contencioso de anulación sobre un acto administrativo de naturaleza cuasi-jurisdiccional porque ha estado destinado a dirimir un conflicto de derechos subjetivos, sobre todo en materia inquilinaria y, específicamente por lo que atañe a los desalojos, obliga a un cambio en las concepciones originalmente sostenidas.

En efecto, por una parte cada vez se diluye más la idea de que el acto de la Administración relativo al desalojo constituya una simple autorización, por lo cual su procedimiento no sea otra cosa que un antejuicio administrativo destinado a posibilitar el ejercicio de la verdadera acción de desalojo ante el juez ordinario. En la jurisprudencia y en la doctrina se abre paso, por el contrario, la idea de que el acto administrativo que acuerda el desalojo tiene por sí mismo incidencia directa y determinante sobre la relación contractual y que, la sentencia que lo confirma es directamente ejecutable por el juez que la dicta.

En base a los elementos de juicio antes expuestos, es indudable que debe hacerse un replanteamiento de la doctrina que exigía la eficacia del permiso de demolición tan sólo al iniciarse el procedimiento administrativo, o al máximo, en el curso del mismo, ya que a lo largo del procedimiento de primera instancia jurisdiccional las partes pueden innovar con nuevos elementos de juicio, la situación planteada en sede administrativa, por lo cual, la sentencia que recaiga, versará sobre tales elementos y no exclusivamente sobre los que conformaron la decisión originariamente impugnada.

Vista en tal forma la cuestión, resulta indudable que el alegato del apoderado de los inquilinos de que el permiso para la demolición se encontraba caduco a todo lo largo de los procedimientos jurisdiccionales (primera y segunda instancia contenciosa administrativa) no puede ser desestimado, en primer lugar porque sería ilógico acordar un desalojo para un fin que no puede ser obtenido por el arrendador, por haberse extinguido los presupuestos legales para su procedencia. En segundo lugar, porque la dinámica del proceso es contraria a una acción simplemente revisora del juez y, por el contrario, las partes constituidas durante su desarrollo tenían una serie de cargas procesales que han debido cumplir. No se agotaba la función del propietario en una simple defensa del acto impugnado, sino que el mismo debía demostrar que estaban dados los presupuestos para la procedencia de su pretensión y, al no hacerlo incumplió con la tarea fundamental que le correspondía, por lo cual su pretensión resulta necesariamente infundada y así debe ser declarada.

VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Ordenación Urbanística de la Propiedad

A. Usos Asistenciales

CPCA

30-4-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: PROMECON AC vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

I. *La Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General.* (Gaceta Municipal Extraordinaria de 18 de agosto de 1978).

Dicha Ordenanza establece en su Artículo 1º que todo lo concerniente a Urbanizaciones, Parcelamientos, Construcciones, Reconstrucciones, Reparaciones y Modificaciones de cualquier naturaleza en Edificaciones Públicas o Privadas en Jurisdicción del Distrito Sucre del Estado Miranda, deberán someterse a las condiciones y requisitos exigidos en esta Ordenanza, a la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, y a las Leyes, Reglamentos, Acuerdos, Resoluciones y demás disposiciones sobre la materia. Seguidamente, la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General, concreta lo que constituyen los elementos de orientación del desarrollo urbano del Distrito Sucre y para ello enumera a la Ordenanza que se comenta, la de Ordenación Urbana, el Plan General de Desarrollo Urbano, las Ordenanzas de Zonificación, los Planos de Zonificación y cualquier otra disposición aprobada por el Concejo Municipal.

A tal efecto define a las Ordenanzas y Planos de Zonificación como los instrumentos del Plan General de Desarrollo Urbano en las áreas desarrolladas de éste, define los usos, su intensidad y reglamentación previstas para las diversas zonas del Distrito Sucre. Precisa que, corresponde a la Dirección General de Desarrollo Urbano, como órgano técnico del Concejo Municipal velar por el cumplimiento de las Ordenanzas y Normas Técnicas inherentes al desarrollo urbano del Distrito Sucre, y le corresponde a ese despacho la aprobación de los permisos y velar por la adecuada y correcta ejecución de las obras de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General indicadas en la Ordenanza. (Artículo 5). Así mismo, establece que el "Concejo Municipal velará por que los usos y reglamentaciones establecidos para las parcelas de las urbanizaciones del Distrito Sucre, se mantengan inalterados, al menos que dichos usos y reglamentaciones sean objeto de un cambio de zonificación".

Por otra parte, en el régimen de sanciones consagra como nulas las aprobaciones de nuevos desarrollos o modificaciones de zonificación, así como también los permisos de construcción de edificaciones que no se ajusten a las directrices generales señaladas en el Plan General de Desarrollo Urbano, a las normas de urbanismo a las Ordenanzas de zonificación y a la presente Ordenanza.

Por su parte, el Artículo 106 de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General, estipula que "Toda construcción, modificación, ampliación o reparación de edificaciones deberá regirse por las disposiciones contempladas en la presente Ordenanza y las características de construcción deberán ajustarse a las Ordenanzas de Zonificación vigentes", de allí que la mencionada Ordenanza regule los Permisos de Construcción para cualesquiera de las obras a que se refiere el Artículo 106 (antes transcrito), y deberán observarse estrictamente, al emprender cualquiera de esas obras, los "requisitos esenciales relativos a la comodidad del tránsito urbano, a las demás prescripciones contenidas en esta Ordenanza y a todas las leyes que rigen la materia".

Sólo regula esta Ordenanza como edificaciones particulares a los Templos, Teatros, Centros Educativos, a los Garages y Estacionamientos, para concluir consagrando la Ordenanza que "los casos no previstos en ella, serán resueltos por el Concejo Municipal del Distrito Sucre, previa opinión de la OMPU conformada por la Comisión Metropolitana de Urbanismo o la Dirección General de Desarrollo Urbano. (Artículo 247).

II. *La Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre* (Gaceta Municipal Extraordinaria de 16 de febrero de 1978).

Contempla entre sus disposiciones generales que los terrenos comprendidos en la Jurisdicción del Distrito Sucre del Estado Miranda, serán objeto de división por zonas delimitadas, y deberán ajustarse en todo a las disposiciones contenidas en esta Ordenanza. En atención a ello, "establece el uso y el desarrollo de los terrenos, la clase o tipo de construcciones permitidas en cada zona, densidad de habitantes, áreas mínimas de las parcelas, áreas de ubicación, áreas de construcción, altura de edificación, áreas libres, retiros, estacionamiento de vehículos, garages y en general cualquier otro aspecto conexo o relacionado con tales fines". Es por ello que las urbanizaciones existentes, así como las que se proyectaren deberán ajustarse tanto a la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General como a las normas y preceptos especiales que se consagran en ésta. En lo que respecta a las existentes, la disposición se refiere a los espacios aún no construidos, a los usos, reconstrucciones y modificaciones de las edificaciones ya construidas".

Tenemos pues, que la Parcela N° 116, Calle Cristóbal Rojas, Urbanización Las Mercedes, sección Los Naranjos, Municipio Baruta, Distrito Sucre del Estado Miranda en el cual se encontraba el edificio conocido como MAITE y en el cual se pretende la construcción de la edificación médico asistencial con hospitalización, está zonificada con la reglamentación R-4 y que a los efectos de la Ordenanza de Zonificación le corresponde "Vivienda Unifamiliar aislada, vivienda bifamiliar aislada y vivienda multifamiliar con una densidad neta aproximada de ciento setenta y dos a trescientos treinta (172 a 330) habitantes por hectárea".

Es pues la Zona R-4 Multifamiliar y en esa zona sólo se permitirán la construcción o modificación de edificios destinados a los siguientes usos:

- a) Los permitidos en la Zona R-2;
- b) Los permitidos en la Zona R-3; y
- c) Viviendas Multifamiliar.

La Ordenanza fija el área de parcela y frente mínimo, el cual será de novecientos (900 mts²) metros cuadrados: determina el área de ubicación, de construcción, altura de edificación, áreas libres, retiros, estacionamientos de vehículos.

Ahora bien, los usos permitidos en la Zona R-2 son los usos permitidos en la Zona R-1 y la vivienda bifamiliar aislada; y en la Zona R-3 solamente se permitirán la construcción, reconstrucción o modificación de edificios destinados a los usos permitidos en la Zona R-2; podemos señalar que los usos de la Zona R-1 se permitirán los edificios destinados a vivienda unifamiliar aisladas y sus usos complementarios, tales como:

a), b), c) Instituciones filantrópicas, *asistenciales* y sanitarias, d), y e). (Subrayado nuestro).

Agréga el Artículo 7 que "Los usos complementarios de la Zona R-1 deberán tener la aprobación previa de las autoridades sanitarias competentes y de la Ingeniería Municipal, *en conformidad con las disposiciones legales que se dicten para reglamentar los mencionados usos.* Hasta tanto se dicten estas disposiciones especiales, las autoridades sanitarias competentes y la *Ingeniería Municipal dictaminarán previamente, en cada caso, sobre la conveniencia y condiciones a que deben someterse los referidos usos,*

a objeto de garantizar el carácter de la zona y evitar conflictos con el uso residencial a que ella está destinada". (Subrayado de la Corte).

En el Capítulo IV de las Disposiciones Complementarias de la Ordenanza de Zonificación, se establece:

1. Que en cada parcela, toda edificación se computará como área de construcción para los efectos de las áreas máximas permisibles establecidas en las correspondientes zonas, cualquiera que sea el tipo de la referida edificación.

2. Que para los puestos de estacionamiento para templos, escuelas, colegios, universidades, etc, la Ingeniería Municipal exigirá, dentro del área de la parcela, puesto para estacionamiento de vehículos *de acuerdo con la magnitud y finalidad de la edificación*. (Artículo 223).

3. Las disposiciones de esta Ordenanza son aplicables a toda persona tanto natural como jurídica, así como asociaciones, instituciones, sociedades tanto privadas como públicas, cívicas o de cualquier naturaleza".

4. A partir de la fecha de entrada en vigencia de esta Ordenanza y de los Planos de Zonificación, toda disposición establecida en cualquier Ordenanza que les sea contraria o incompatible queda derogada y sin valor alguno.

III. La Ordenanza Reguladora de Proyectos de Edificaciones Asistenciales con Hospitalización en el Area Metropolitana de Caracas (Gaceta Municipal Extraordinaria de 26 de abril de 1982), establece:

1. La Construcción de Edificaciones Asistenciales con hospitalización en el Area Metropolitana de Caracas, *se regirá* por las normas y procedimientos establecidos en esta Ordenanza.

2. *Se entiende como Edificación Asistencial con Hospitalización*, el establecimiento médico en el cual se proporciona tratamiento médico, quirúrgico y hospitalización.

3. La localización de edificaciones asistenciales con hospitalización sólo se permitirá *en aquellas zonas* donde lo permitan las Ordenanzas vigentes.

4. Las áreas netas de construcción así como el frente y el área mínima de parcela *serán fijados, según la Ordenanza vigente*, para la zonificación que corresponde en cada caso. *A estos requerimientos se añaden los establecidos en el Capítulo VII de esta Ordenanza.*

5. Los requerimientos especiales de esta Ordenanza son:

a) El área mínima de parcela que "en todos los casos, no podrá ser menor de tres mil metros cuadrados (3.000 M²). Es límite inferior de área privará sobre cualquier límite menor que pudiere establecer la zonificación respectiva.

b) El número de camas. Las edificaciones asistenciales con hospitalización a las que se aplique esta Ordenanza estarán obligadas a presentar un mínimo de camas de hospitalización, las cuales se calcularán en base a la fórmula allí indicada.

c) Es estudio de accesibilidad y capacidad vehicular. Se exige presentar un estudio de accesibilidad y capacidad vehicular de la vialidad inmediata al terreno, en el caso que éste no presente zonificación expresa de uso asistencial. Se indican los puntos mínimos que deberá contener el estudio en cuestión.

d) En cuanto al porcentaje de construcción permitido, se procederá según lo establece el respectivo artículo. (Artículo 10).

e) El área de ubicación tendrá una tolerancia de hasta el cincuenta por ciento (50%) del área de ubicación permitida, calculada sobre el área de la parcela.

6. La Ordenanza agrupa y define los sectores que aglutinan las diferentes actividades del tipo de construcción de edificaciones asistenciales con hospitalización.

Así mismo, expresa lo que se consideran áreas computables y no computables y se las clasifica de acuerdo a los sectores determinados del tipo de construcción a que se refiere la Ordenanza.

7. En cuanto a los procedimientos que deben observarse para el desarrollo de este tipo de edificaciones, la Ordenanza establece:

Que variará en caso de que el terreno de desarrollo esté zonificado como uso asistencial o no asistencial. En el primer caso, es decir a los terrenos ya zonificados como asistenciales se deberá observar las etapas de consulta previa, anteproyecto y proyecto definitivo, las cuales se cumplirán en forma subsecuente y obligatoria por ante la Dirección de Obras Municipales y los Organismos competentes.

Mientras que en los terrenos no zonificados en forma expresa como asistencial, *pero que admiten dicho uso*, se deberá observar la etapa de *consulta previa* ante la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. Ello a efecto de que los interesados conozcan la *factibilidad de acogerse a las disposiciones de esta Ordenanza*, así como a las limitaciones, restricciones y demás características de construcción del terreno a edificar. Esa consulta previa debe estar acompañada de los recaudos indicados, y corresponderá a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano *autorizar el uso de la Ordenanza, en aquellos casos en que la evaluación del estudio presentado sea positiva.*

Sólo una vez evacuada la consulta previa del terreno, es que el interesado ciñéndose estrictamente a las indicaciones establecidas por la OMPU, podrá continuar con las etapas de anteproyecto y proyecto definitivo, los cuales serán presentados para su *evaluación y aprobación* ante la Dirección de Obras Municipales y los Organismos competentes.

8. Los casos no previstos en esta Ordenanza serán resueltos por la Comisión Metropolitana de Urbanismo, previo informe de la OMPU.

9. A partir de la entrada en vigencia de esta Ordenanza *toda disposición municipal establecida anteriormente* que le sea contraria o incompatible *queda derogada.*

En el caso que nos ocupa ciertamente cuando la OMPU le comunica por el Oficio N° 513 de 13 de marzo de 1981 el uso asistencial solicitado, se considera compatible con el residencial que tiene asignado el inmueble, y posteriormente, el 15 de diciembre de 1981 la OMPU, cuando conoce de la aprobación del Anteproyecto de remodelación y ampliación del edificio existente a fin de cambiar su uso residencial para asistencial, le informa que por la zonificación R-4 cualquier construcción, modificación del mismo deberá regirse por lo establecido en el Capítulo II, Sección IV de la Ordenanza de Zonificación vigente del Distrito Sucre. Así mismo, que el uso asistencial solicitado es compatible con el residencial que tiene asignado y le exige el cumplimiento de la norma para el estacionamiento establecidas para este tipo de edificación, (42 puestos, más uno extra por cada tres enfermeras) con localización a no más de doscientos metros (200 m) del inmueble, en aplicación del Artículo 225 de la Ordenanza de Zonificación vigente en el Distrito Sucre.

Por otra parte, se le informa que "por no cumplir la parcela con el área mínima de tres mil metros cuadrados (3.000 m²) establecida en el Instructivo Asistencial, ésta no podrá acogerse al mismo, por lo tanto se computará en base a lo establecido en las Disposiciones Complementarias de la Ordenanza de Zonificación vigente del Distrito Sucre para la zonificación R-4 (cuatro)".

"Le comunica también que en Anteproyecto deberá ser presentado por ante la Dirección General de Desarrollo Urbano a los fines de su revisión y posterior aprobación de conformidad con la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcción en General".

En fecha 22 de abril de 1982 la OMPU se pronuncia sobre la solicitud de uso residencial a servicios de apoyo administrativo para uso asistencial de un inmueble con área de seiscientos metros cuadrados (600 m²) y 20,00 mts. de frente ubicado en la Calle Cristóbal Rojas, Parcela N° 115, Urbanización Las Mercedes, Sección Los Naranjos, Municipio Baruta, Distrito Sucre. Le informan que en cuanto al uso solicitado por ser una extensión de las actividades a desarrollarse en la clínica ubicada en la par-

cela adyacente, se considera compatible con el residencial que tiene asignado el inmueble en consulta, en consecuencia, sólo se permitirán oficinas y usos auxiliares al asistencial, con acceso al inmueble solamente a través de la clínica aprobada en la parcela contigua, sin acceso directo e independiente de la calle. Se declara no interables las parcelas y se exige un plano conjunto donde se establezca la relación funcional de ambas parcelas, y deberá darse cumplimiento al índice de un puesto de estacionamiento por cada cuarenta y cinco metros cuadrados (45 m²) de construcción destinado a oficinas.

Observa esta Corte que en efecto, para el momento de realizarse las consultas por ante la OMPU, no estaba en vigencia la Ordenanza que regula los proyectos de edificaciones asistenciales con hospitalización, y tanto es así, que al no cumplir la parcela con el área mínima de tres mil metros cuadrados (3.000 m²) establecida en el Instructivo Asistencial, se le aplicó la Ordenanza de Zonificación vigente, y por ello le computaron el área mínima de acuerdo a lo establecido en las Disposiciones Complementarias de la Ordenanza de Zonificación vigente del Distrito Sucre para la Zonificación R-4.

Ahora bien, situación diferente ocurre cuando se le concedió el permiso de remodelación y ampliación Nº 11.062 de fecha 1º de octubre de 1982, por cuanto la Ordenanza Reguladora de Proyectos Asistenciales con Hospitalización se publicó en Gaceta Municipal el 26 de abril de 1982, es decir, tenía en vigencia cinco (5) meses y cuatro (4) días ante del otorgamiento del permiso en referencia.

Es pues criterio del apelante que se continúe aplicando el razonamiento antes esgrimido por la OMPU, es decir, que como ahora no existe Instructivo Asistencial sino una Ordenanza y dado que la parcela o ambas no tienen el área mínima de tres mil metros cuadrados (3.000 m²) se apliquen las Disposiciones Complementarias de la Ordenanza de Zonificación.

Toca a esta Corte pronunciarse sobre la relación entre la Ordenanza de Zonificación y la Ordenanza Reguladora de Proyectos Asistenciales con Hospitalización, para lo cual se sustenta en el Artículo 7 de la Ordenanza de Zonificación cuando al establecer los usos complementarios en los usos de la Zona R-1, entre los cuales figura el asistencial deberán tener la aprobación previa de la Ingeniería Municipal, y agrega que ello se hará en conformidad con las disposiciones legales que se dicten para reglamentar esos usos complementarios. En consecuencia, mientras no existan las disposiciones legales que rijan los mencionados usos, es que la Ingeniería podía dictaminar en cada caso y evaluar la conveniencia y condiciones a que debían someterse los referidos usos, para garantizar el carácter de la zona y evitar conflictos con el uso residencial a que ella está destinada. En el caso de autos, no hay duda que al existir la Reglamentación de un uso complementario como el asistencial con hospitalización, al promulgarse la ley local que los rige, como lo es la Ordenanza en referencia, la casuística permitida en la propia Ordenanza de Zonificación dio paso a la regulación de este uso complementario, si la edificación asistencial tiene por finalidad (como lo indica la propia Ordenanza Artículo 2) un establecimiento médico, en el cual se proporciona tratamiento médico, quirúrgico y hospitalización. Por tanto, el criterio entregado a la autoridad municipal en el caso de no estar reglamentado el uso complementario se mantenía bajo una casuística, pero en ambos casos el objeto es el mismo, es decir, reglamentado el uso o no, debía garantizarse el carácter de la zona y evitar conflictos con el uso residencial a la que ella está destinada.

Ahora bien, al promulgarse la regulación que reglamenta el uso complementario de edificaciones asistenciales con hospitalización, ésta sustituye el criterio de dictaminar previamente en cada caso específico para, (como disposiciones especiales como las denomina el Artículo 7 de la Ordenanza de Zonificación), constituir las disposiciones legales que rigen el mencionado uso complementario y evidentemente al tener el carácter de Ordenanza, sus disposiciones son de obligatorio cumplimiento tanto

para la Autoridad Administrativa que debe velar por su cumplimiento, como para los particulares que deseen emprender proyectos de edificaciones asistenciales con hospitalización en el Distrito Sucre del Estado Miranda.

Por tanto, si para el momento de obtener el permiso de fecha 1º de octubre de 1982, ya que la Ordenanza de Edificaciones Asistenciales con Hospitalización tenía en vigencia de cinco (5) meses y cuatro (4) días, resulta ciertamente contrario al Artículo 7 de la Ordenanza de Zonificación, y a la regulación estipulada en la Ordenanza especial desaplicarla, o al menos ignorarla.

Debe entrar esta Corte a revisar el criterio invocado por el apelante de complementariedad de ambas Ordenanzas, para determinar si el fallo dictado por el Tribunal Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, está ajustado a derecho al interpretar que han quedado derogadas las normas contenidas en la Ordenanza de Zonificación por la Ordenanza especial, en cuanto a la materia se refiere.

A los efectos anteriores, esta Corte estima que:

1. Tal como se señalara supra, la Ordenanza de Zonificación previó la regulación de usos complementarios por medio de disposiciones legales (Ordenanzas) precisamente para garantizar el carácter de la zona y evitar conflictos con el uso residencial a que ella está destinada, situación que en el caso de autos, los terrenos se encuentran en R-4 el cual es multifamiliar, pero ello no le quita el carácter dominante de residencial.

2. Está regulado por medio de una Ordenanza el uso complementario asistencial con hospitalización, precisamente el uso al que aspira el apelante, es decir, que en la Ordenanza especial no se reguló el uso asistencial sin hospitalización.

3. Una vez promulgada y publicada la Ordenanza reguladora de este uso complementario, por su carácter de especial, la materia en cuestión es reenviada a la Ordenanza especial, además, por disposición expresa del Artículo 7 de la Ordenanza de Zonificación vigente.

4. Reenviada la materia del uso complementario asistencial con hospitalización a la Ordenanza, es ésta la que admitiendo su especialidad en los Artículos 1 y 2, establece nuevamente el reenvío a las Ordenanzas vigentes. Así como en el Artículo 3 se expresa que sólo se permitirá la localización de edificaciones asistenciales con hospitalización en aquellas zonas donde lo permitan las Ordenanzas vigentes. Es decir, que la Ordenanza se circunscribe a regular el uso complementario en referencia pero en ningún caso a introducirse en materia de zonificación por cuanto ello ciertamente le corresponde a la Ordenanza respectiva que como precisáramos, constituye a su vez una especialidad de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General.

5. Es por ello que el área neta de construcción así como el frente y el área mínima serán fijados por la Ordenanza de Zonificación para la zonificación que corresponde en cada caso y precisamente a ellos se añaden, pero con carácter obligatorio requerimientos especiales, entre los cuales destaca el área mínima de parcelas, la cual en "todos los casos", no podía ser menor de tres mil metros cuadrados (3.000 m²) y ese límite inferior de área "privará sobre cualquier límite menor que pudiera establecer la zonificación respectiva". (Artículo 9).

En consecuencia, la complementariedad de las Ordenanzas en lo que respecta al área mínima de parcela, número de camas, estudio, accesibilidad y capacidad vehicular, se produce sometiéndose primero a la normativa de la Ordenanza Reguladora de Proyectos de Edificaciones Asistenciales con Hospitalización, y luego, a la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda. Por tanto, se aplica la Ordenanza de Zonificación sólo cuando como regulación de uso complementario no lo contradiga, mas, cuando la Ordenanza que regula el uso complementario de autos, consagra la dero-

gatoria general de toda disposición municipal, que establecida anteriormente le sea contraria o incompatible.

Sobre el particular, esta Corte coincide con el a quo, de que los requerimientos especiales de la Ordenanza de Edificaciones Asistenciales con Hospitalización eran exigibles para el momento que se otorga el Permiso de Construcción Nº 11.062 de fecha 1º de octubre de 1982, y que éste ha debido ceñirse a las exigencias de la referida Ordenanza especial.

Ahora bien, es cierto que opera la complementariedad y no la derogatoria, en aquellas disposiciones de la Ordenanza de Zonificación que no contravienen la Ordenanza que regula el uso complementario; pero de allí a concluir que el particular puede optar entre construir una clínica con hospitalización optando entre una u otra Ordenanza es insostenible aun cuando la Ordenanza utilice la expresión "a efectos de acogerse", pues debe entenderse esa expresión para aquellos terrenos no zonificados en forma expresa como asistencial, pero que admiten dicho uso. Más aún la propia Ordenanza establece procedimientos diferentes para el caso de que el terreno a desarrollar esté zonificado como uso asistencial o no zonificado como uso asistencial. (Artículos 12 a 14), y exige la participación de la OMPU a través de una consulta previa sólo en el caso de que los terrenos no estén zonificados en forma expresa como asistencial.

Resulta pues definitivo, en la aplicación de la Ordenanza Reguladora de Proyectos de Edificaciones Asistenciales con Hospitalización, que zonificado el terreno en forma expresa como asistencial, o no, que si el desarrollo es para una edificación asistencial con hospitalización, la parcela no podía ser menor de tres mil metros cuadrados (3.000 m²), y esa área (que por lo demás es similar al área mínima de las variaciones colectivas para formar unidades colectivas de vivienda en la Zona R-4), prevalece sin derogar el Artículo 44 de la Ordenanza de Zonificación, en la cual para la Zona R-4 Multifamiliar, se establece un área mínima de parcela de novecientos metros cuadrados (900 m²), con un margen de tolerancia del veinte por ciento (20%) del área mínima, pues este requisito sigue rigiendo la Zona R-4, pero es inaplicable al uso asistencial con hospitalización, por disposición expresa del Artículo 7 de la Ordenanza de Zonificación y por el Artículo 9 de la Ordenanza Reguladora de Proyectos de Edificaciones Asistenciales con Hospitalización.

En cuanto a la aplicación de las disposiciones complementarias de la Ordenanza de Zonificación, al caso de Proyectos de Edificaciones Asistenciales con Hospitalización, regiría el mismo principio anterior.

B. Renovación de Permiso de Construcción

CPCA

7-5-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En materia urbanística no puede ordenarse la renovación de un permiso, sin que se conceda a la administración la facultad de examinar la situación por la misma planteada.

Señala el juzgador que esta información está acorde con la suministrada por el mismo Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda a la recurrente mediante el oficio Nº 514 de fecha 2-9-85 anteriormente transcrito. Es decir, que la verdadera causa por la cual el Concejo Municipal no se pronuncia sobre la solicitud de renovación de los mencionados permisos, es en virtud de que espera la promulgación de una nueva Ordenanza para la zona en referencia por parte de la Cámara Municipal.

De la atenta lectura de los autos y de los limitados alegatos de fondo que se produjeron en esta sede se evidencia que, efectivamente, el motivo de la suspensión del trámite de la renovación de los permisos se encuentra en el propósito de la Administración Municipal de dictar una ordenanza urbanística reguladora de la zona en la cual se encuentran las parcelas. Ante tal situación, cabe preguntarse si los derechos de los particulares, en la construcción debidamente reconocidos y desarrollados por las leyes pueden ser suspendidos en su ejercicio por una disposición futura e incierta de un organismo dotado del poder autonómico, esto es, si cabe, por parte de un organismo municipal, la facultad de condicionar los derechos de los administrados que el orden jurídico les acuerda. La misma pregunta podría ser en el sentido de si la potestad normativa tiene el poder de paralizar el ejercicio de los derechos de los administrados, con anterioridad a su ejercicio mismo. Las respuestas a cualquiera de las dos formulaciones no puede ser sino en sentido negativo, por cuanto no constituye decisión alguna, la espera de una futura regulación general de la materia. Una conducta de tal índole es lesiva de la situación subjetiva sobre la cual incida en forma específica, como es el caso presente en el cual el incumplimiento del deber de decidir independientemente en el tiempo lesiona las garantías económicas al afectar el derecho de propiedad consagrado en los artículos 96, 98 y 99 de la Constitución.

Ahora bien, en materia urbanística no puede ordenarse la renovación de un permiso, como es la pretensión deducida por los accionantes y acordada por el juez a quo, sin que se conceda a la Administración la facultad de examinar la situación por la misma planteada. Se trata de la necesidad de la actualización, esto es, de la adecuación y conformidad de los permisos originales al momento actual, por cuanto de no reconocerse tal exigencia se correría el riesgo de obligar a un organismo administrativo a otorgar una autorización que se encuentre divorciada del presente. Es por ello que la orden de renovación no puede ser dada por el juez, el cual ha debido limitarse a ordenar a la autoridad administrativa que procediese a tramitar la solicitud de renovación y a pronunciarse sobre ella, excluyendo la posibilidad de dicho organismo de plantear en contra del solicitante los alegatos que en la presente sede han sido considerados como inconstitucionales o ilegales, como lo fuera el relativo a la necesidad de esperar la aprobación de una ordenanza sobre riesgos geológicos para el área de ubicación de las parcelas. Por lo que atañe a la condenatoria en costas que el a quo acordara, esta Corte estima que la misma no es procedente en los términos del artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, norma que limita dicha condenatoria solamente a los juicios de contenido patrimonial en los cuales el monto haya sido establecido en el libelo, ya que, en el caso de autos, el planteamiento del accionante fue completamente ajeno a tal presupuesto y así se declara.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Régimen: Aplicación de la Ley de Carrera Administrativa

CPCA

14-5-87

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Carmen Elena Buitriago vs. República (Ministerio de Relaciones Exteriores).

Finalmente, respecto al alegato del sustituto del Procurador General de la República, que sostiene que constituye un error la interpretación de considerar excluidos de la Ley de Carrera Administrativa, sólo a los funcionarios del servicio exterior o con-

sular que disfruten de un régimen de protección y no a los que no lo disfrutaban, la Corte observa que la mejor interpretación no sólo es la que se deriva del texto de la Ley, que en el caso presente establece como condición para tal exclusión que dichos funcionarios estén amparados" por la Ley del Servicio Exterior, sino de la integración de los diferentes textos legales que se refieren a una misma materia, de donde puede derivarse una conclusión lógica, que además esté conforme con los principios generales que informan toda la materia. Así ocurre en materia de función pública nacional, en la cual el principio es que todo funcionario esté sometido a la Ley que la regula, como lo es la Ley de Carrera Administrativa, y que por excepción algunos de ellos, no lo estén, por lo cual las exclusiones responden a un criterio limitado que no sólo requieren una justificación, sino que también deben interpretarse restrictivamente y no extensivamente. En ese sentido, puede concluirse que el legislador no ha querido dentro de la Administración Pública Nacional que por la exclusión de algunos funcionarios de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, no disfruten de ningún derecho. Por el contrario, lo que propiamente ha querido es evitar el doble régimen acumulativo, o en todo caso, la derogación de los regímenes especiales existentes para el momento de promulgación de la Ley de Carrera Administrativa. En consecuencia, que la interpretación que le ha dado la jurisprudencia al término "amparados por la Ley del Servicio Exterior y la Ley del Servicio Consular", en el sentido de "protegidos por otras leyes", es la más cónsona con el texto, espíritu y lógica de la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara.

2. Cargos: Incompatibilidad

CSJ-SPA (105)

24-3-87

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: SAESA vs. República (Ministerio de Hacienda).

La incompatibilidad para el desempeño del empleo público dentro de un mismo organismo afecta de manera idéntica y simultánea a todos los sujetos que se encuentran en tal circunstancia.

Como puede observarse, la circunstancia que, conforme a lo alegado por la impugnante, genera un vicio de ilegalidad en los actos mediante los cuales se designa al ciudadano Marcos Vinicio Sánchez, como encargado, en primer lugar, y luego como titular de la Dirección General Sectorial de Inspección y Fiscalización del Ministerio de Hacienda, es el hecho de que dentro de esa misma dependencia se encontraba prestando servicios, con el carácter de Inspector Nacional de Hacienda su hija Amarelis Sánchez.

Entiende la impugnante que la disposición contenida en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, postula un requisito de validez para la designación de empleados de Hacienda, con lo cual, de producirse la hipótesis prevista en la norma, la consecuencia sería la nulidad del último nombramiento. Concretamente se indica en el escrito que da inicio a este proceso:

"Así pues, para poder prestar servicios en una oficina o dependencia del Ministerio de Hacienda, además de los requisitos generales requeridos para poder prestar servicios en la administración pública, se requiere que dentro de esa dependencia u oficina no esté prestando sus servicios un familiar que se encuentre

dentro de los grados de consanguinidad o afinidad o que tenga la cualidad de cónyuge, previstos en el antes citado artículo 123.

De tal manera que de producirse un nombramiento oficial, *quebrantando lo dispuesto en la norma citada, es evidente que el segundo nombramiento (sic) es ilegal y por ende son nulas, igualmente por estar viciadas de ilegalidad, todas las actuaciones llevadas a cabo por el funcionario designado en segundo término*". (Subrayado de esta Sala).

La Corte observa:

El artículo 123 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, cuya violación se alega, postula, en términos precisos, una incompatibilidad para el desempeño del empleo público, dentro "de una misma oficina de Hacienda", para aquellas personas que sean cónyuges o que estén unidas por parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea recta o colateral, dentro de los grados que la norma indica. Y resulta claro, a juicio de la Sala, que la incompatibilidad antes señalada afecta, de manera idéntica y simultánea, a todos los sujetos que se encuentren en la circunstancia de hecho prevista por la norma, esto es, en la condición de cónyuge o en la relación de parentesco que previó el legislador.

Pero —y en su consecuencia— no se puede presumir ni imputar los efectos de una presunta violación de la norma, solamente al último funcionario designado. En principio, de existir los vínculos previstos, quedarían *todos* afectados de igual manera por la incompatibilidad consagrada legalmente, sin importar la antigüedad que puedan ostentar como empleados de la dependencia u oficina de hacienda en la cual prestan servicio.

Estima la Corte que la incompatibilidad para el desempeño de un determinado cargo u oficio, podría afectar las actuaciones realizadas por quienes la confrontan e, incluso, acarrear responsabilidad personal del o de los funcionarios afectados por dicha incompatibilidad. Pero considera asimismo la Sala que no le corresponde, en el caso de autos entrar a conocer de los aspectos antes indicados, pues no han sido esos los extremos traídos a su conocimiento por la recurrente. Así lo declara expresamente.

Por otra parte, la incompatibilidad puede ser sobrevenida. Podría ocurrir, en efecto, que con posterioridad al nombramiento o elección de los funcionarios por ella afectados, y mal pudiera alegarse en ese caso que tales nombramientos o elecciones adquieren la condición de actos viciados por el solo efecto de la incompatibilidad surgida a posteriori.

Considera la Corte, y así lo declara, que cuando el legislador ha querido asignar el carácter de requisito de validez del acto de nombramiento a la inexistencia de incompatibilidad por razones de parentesco, y en consecuencia condenar con nulidad absoluta una determinada designación sin que fuere necesariamente la posterior, lo ha hecho de manera expresa, tal como sucede con la sanción de nulidad "de pleno derecho" impuesta en el segundo párrafo del artículo 6º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al caso de incompatibilidad previsto en el encabezamiento del mismo texto legal; éste, en efecto, textualmente reza:

"Artículo 6º No podrán ser simultáneamente Magistrados de la Corte quienes estén unidos entre sí por matrimonio, adopción o parentesco en línea recta o en la colateral dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Cuando el Congreso elija a una persona vinculada por un nexo de los aquí señalados con uno de los Magistrados en ejercicio del cargo, *tal designación será nula de pleno derecho* y se procederá a la elección de nuevo Magistrado. De producirse la situación prevista en este artículo entre Magistrados que estén ejerciendo el cargo, la Corte designará cuál de ellos ha de ser sustituido, teniendo en cuenta las circunstancias del caso". (Subrayado de esta Sala).

La disposición últimamente transcrita establece efectos jurídicos tanto para el caso de que la designación ocurra existiendo de antemano una incompatibilidad, a la cual la norma sí le asigna el carácter de requisito de validez, como para la eventualidad de que el hecho generador de la incompatibilidad fuere sobrevenido, caso en el cual se establece una solución específica que no afecta en rigor los actos de designación en su propio origen.

Pero en cambio en el caso *sub judice*, la norma que consagra la incompatibilidad para el desempeño del empleo —entre funcionarios adscritos a la misma oficina— no señala como efecto de aquella la nulidad absoluta del nombramiento que recaiga en el último de los empleados designados, en razón de lo cual no puede ser considerado un requisito de validez de uno o de ambos nombramientos el hecho de que en esa dependencia u oficina no se encuentre prestando sus servicios alguna persona con la cual existan los vínculos o relaciones causantes de la incompatibilidad. Y, siendo así, la administración tiene siempre la posibilidad de convalidar una de las designaciones mediante un nuevo acto que haga cesar la incompatibilidad. Todo lo cual se declara expresamente.

Es esto último lo que sucedió justamente en el caso *subjudice* cuando la primera Resolución de 17.8.84 fue sustituida por la de 14.12.84, ambas, objeto de la presente impugnación, de manera que cuando se dictó ésta ya no existía la incompatibilidad denunciada, pues en efecto, consta de autos que en fecha 28 de noviembre de 1984, mediante oficio Nº HP71 suscrito por el Director de Personal del Ministerio de Hacienda, se notificó a la ciudadana Amarelis Sánchez C. su transferencia, en comisión de servicio, a la Dirección General Sectorial de Rentas, efectiva a partir de la misma fecha. En tal virtud al momento de dictarse el segundo de los actos impugnados, vale decir la Resolución Nº 607 de 14 de diciembre de 1984, ni siquiera existía la circunstancia de hecho generadora de la incompatibilidad indebidamente alegada por la impugnante en el presente caso como vicio capaz de acarrear la nulidad de las resoluciones impugnadas. Así se declara.

3. Remoción

CPCA

19-3-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Benita Méndez vs. República. (Ministerio de Agricultura y Cría).

El acto de remoción afecta a los funcionarios de libre nombramiento y remoción en cuyo caso el mismo implica el retiro y a los funcionarios de carrera que en uso de permiso especial están desempeñando un cargo de los considerados como de libre nombramiento y remoción.

En efecto, el acto de remoción es aquel que afecta a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, en cuyo caso el mismo implica el retiro, y a los funcionarios de carrera que en uso de permiso especial están desempeñando un cargo de los considerados como de libre nombramiento y remoción. En este caso, el acto de remoción está destinado a producir, a colocar, al funcionario de carrera en situación de lograr su reubicación (disponibilidad) en otro cargo de carrera, similar al desempeñado antes de advenir a ocupar el cargo de libre nombramiento y remoción, mediante la realización de las gestiones reubicatorias, las cuales de ser satisfactorias, obviamente

no producen el retiro y en caso de no serlo producen éste y la consecuente incorporación del sujeto al registro de elegibles, con el pago de las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía correspondientes. Claro está, que para ello es necesario que se lleven a cabo cabalmente las gestiones reubicatorias, en caso contrario el acto de retiro sería nulo, pero dicha nulidad no arrastra la de la remoción, si ésta se hizo debidamente, obligando solamente a la Administración a la reincorporación para la realización de las gestiones reubicatorias del caso. Cuestión diferente es la de que la remoción no haya sido tramitada con arreglo a las disposiciones legales, en cuyo caso la nulidad del acto de retiro implica la del acto de remoción.

4. Destitución

CPCA

9-4-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Andrés Hermoso vs. República (Ministerio de Justicia).

En efecto, según esta Ley, la remoción y la destitución implican situaciones administrativas diferentes, ya que la primera responde a una potestad discrecional que atiende a los intereses superiores de la Administración, quien la acuerda por su libre voluntad, en base a la prerrogativa que le otorga el ordinal 3º del artículo 4 de la misma Ley y no implica en forma alguna, una sanción al funcionario contra el cual fue acordada. Por su parte, el retiro-sanción o destitución debe llenar una serie de requerimientos formales y substanciales establecidos en garantía de la imparcialidad de la Administración, y que es en definitiva, la figura recogida en el artículo 132 de la Ley de Registro Público, como "remoción". Por lo demás, es importante destacar que el numeral 3 de la citada disposición señala, también como causa de "remoción": "Los casos a que se refiere el Código Civil, esta Ley y cualesquiera otra causa grave y comprobada", lo que significa que para el legislador, todos los supuestos de irregularidad relativos a los protocolos, y demás libros que prescribe la Ley, así como las concernientes a la función registral en general, constituyen causas graves.

Es perfectamente comprensible la calificación de gravedad en las fallas que puedan cometerse en las Oficinas de Registro, por cuanto el contenido de los actos de registro está investido de fe pública, y se presume exacto e íntegro. Además, las importantes y delicadas funciones atribuidas a los registradores demandan un ineludible y fiel cumplimiento de las mismas. Por ello, los perjuicios ocasionados por los errores, inexactitudes u omisiones que se produzcan con motivo del asiento, inscripción o anotación de documentos sujetos a registro se regulan de manera minuciosa y severa, sin importar que tales fallas hayan obedecido a dolo, negligencia o imprudencia de los registradores. Lo argumentado por el querellante, entre otras, que las faltas cometidas no produjeron daños ni perjuicios ni a la administración ni a los administrados; que las mismas fueron subsanadas; que había falta de personal en la oficina y que no es cierto que todos los actos de registro son solemnes, en nada modifican el hecho de la inobservancia de las disposiciones legales que estaba obligado a cumplir y que por lo demás él reconoce. La circunstancia de que sean o no solemnes los actos de registro, tampoco cambia la situación de incumplimiento o transgresión a la Ley y las derivaciones de éstos son las mismas, es decir, la aplicación de las sanciones a que haya lugar.