

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Trimestre 1988**

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. *Ordenamiento jurídico*. A. Decretos-Leyes. B. Costumbre. 2. *El Poder Público*. A. Ejercicio de Funciones Públicas por entidades privadas. B. La Administración Pública: Contraloría General de la República. a. Competencia. 3. *Derechos y garantías*.
- II. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO
 1. *Régimen de las sociedades anónimas*.
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *El Procedimiento Administrativo: Pruebas*. A. Carga de la Prueba. B. Prueba de testigos: Inhabilidad. 2. *Los actos administrativos*. A. Motivación. B. Notificación. C. Vicios. a. Incompetencia. b. Falso supuesto. c. Vicios de nulidad absoluta. D. Ejecución. E. Revocación. 3. *Los Contratos Administrativos: Selección de contratistas*.
- IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Recurso de Amparo*. A. Carácter extraordinario. B. Carácter sumario. C. Poderes del Juez. D. Costas. E. Apelación.
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Cuestiones de jurisdicción y competencia*. 2. *Principios del Procedimiento*. 3. *El Contencioso-Administrativo de los Actos Administrativos*. (Anulación). A. Objeto. B. Admisibilidad. a. Requisitos. a'. Definitividad del acto recurrido. b'. Agotamiento de la vía administrativa. b. Oportunidad de la decisión. C. Procedimiento. a. Reglas de procedimiento. b. Emplazamiento. c. Actuación de la Administración recurrida: Prohibición de la motivación sobrevenida. d. Suspensión de efectos del acto administrativo. e. Pruebas. D. Poderes del Juez. E. Sentencia. a. Apelación. b. Recurso de hecho. 4. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales*. A. Contencioso-Tributario. B. Contencioso-Funcionarial. a. Ente querellado. b. Admisibilidad. c. Poderes del Juez. a'. Anulación y condena. b'. Control difuso de la constitucionalidad.
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Limitaciones Urbanísticas: Zonificación*. 2. *Régimen Inquilinario*. 3. *Expropiación*.
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Cargos: Incompatibilidades*. 2. *Situaciones administrativas: Comisión de servicio*. 3. *Sanciones*. 4. *Remoción*. A. Competencia. B. Procedimiento.

* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta febrero de 1988 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) hasta febrero de 1988.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO1. *Ordenamiento Jurídico*A. *Decretos-Leyes***CPCA****14-1-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Isabel C.A. vs. RECADI.

Todos los decretos indicados tienen el carácter de Decretos con fuerza de Ley, por cuanto están fundamentados, entre otros, en el Decreto Nº 674 (artículo 4) de restricción del derecho económico consagrado en el artículo 96 de la Constitución.

B. *Costumbre***CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El mecanismo instrumental en que consiste la delegación de firmas no puede justificar el ejercicio por parte del órgano jerárquicamente inferior de facultades atribuidas al superior, sino cuando lo establezca expresamente el ordenamiento jurídico y aparezca manifiesta esa voluntad por parte del delegante; de lo contrario, el ejercicio de tales facultades es irrenunciable para el órgano que tiene atribuida la competencia. En la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda y en el Reglamento de dicha Ley no se previó la posibilidad de delegar la función de nombrar y remover al personal y, por lo tanto, la misma, en todo caso, debió continuar siendo ejercida por el Presidente del Instituto. En la delegación de firmas, la suscripción de los actos que ella comprenda se hace bajo la responsabilidad del delegante, por cuanto está supuesta la necesidad de que preexista una voluntad del órgano administrativo superior para la emanación de tales actos, la cual al ser cuestionada por el recurrente requería ser demostrada. Ahora bien, es cierto, tal como lo confirmó el Tribunal de la Carrera Administrativa, que en los autos "no existe elemento de prueba donde se evidencie que las decisiones impugnadas emanaron del jerarca del Organismo".

2. *El Poder Público*A. *Ejercicio de funciones públicas por entidades privadas***CPCA****16-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carlos E. Vincens J. vs. Directorio General del Estado Miranda de la Corporación Criollitos de Venezuela.

Para resolver el anterior planteamiento, que resulta previo a cualquier otro, se observa: Al disociarse la noción orgánica de servicio público y su concepción material o funcional, ya no es extraño en el Derecho Público y en el Derecho Administrativo, que los particulares participen en la actividad administrativa. Al lado de este hecho innegable, existe la circunstancia que en la sociedad surgen grupos que dirigen sus propios asuntos, y que por eso se autodeterminan, lo cual les permite ejercer poderes o potestades sobre los sujetos que están unidos a ellos por un vínculo específico que puede ser disciplinario, científico, económico, deontológico, profesional, deportivo u organizativo. En base a estos vínculos, de donde se derivan aquellos poderes o potestades, se establece una supremacía de naturaleza unilateral que, según el autor italiano Zanobini, es una autarquía, que consiste en “la capacidad propia de administrar sus intereses desarrollando una actividad que tiene las mismas características y la misma eficacia jurídica de la actividad administrativa del Estado”. Es así, entonces, como aparecen en la sociedad entes privados, o integrados por particulares, a quienes se les encarga la organización de algunos servicios públicos, como el profesional, el científico, el cultural o el deportivo. Han surgido en la práctica, por ejemplo, entes que en lo atinente a su constitución y funcionamiento están sujetos al Derecho Privado, pero en lo relativo a la organización del servicio o de la actividad que les ha sido encomendada, quedan sometidos al Derecho Público y en concreto al Derecho Administrativo, en lo referente a la sumisión al principio de la legalidad, al carácter obligatorio de sus decisiones y a su integración a la competencia de los Jueces Contencioso-Administrativos. Así lo ha admitido esta Corte en repetidas decisiones, en donde ha considerado como “autoridades”, por la actividad que realizan, de participar en la gestión u organización de un servicio público, o de una actividad declarada de utilidad pública, a entes de derecho privado, como la Asociación de Autores y Compositores, las Universidades Privadas y las Federaciones Deportivas.

B. *La Administración Pública: Contraloría General de la República*

a. *Competencia*

CSJ-SPA (69)

29-2-88

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

El planteamiento fundamental de la recurrente consiste en atribuir exclusivamente la determinación tributaria a la administración tributaria, alegando que, por consiguiente, es a la Administración de Hacienda Liquidadora Tributaria a quien corresponde la tarea de la liquidación del tributo y no a otros organismos, por lo que, en su concepto, cuando la Contraloría General de la República formula reparos relacionados con la materia tributaria, “no está realizando una operación de determinación del tributo sino alertando acerca de una situación fiscal determinada con miras a que se subsane lo que haya que subsanarse”. No comparte la Sala tales conceptos. No hay que confundir la determinación del tributo con su liquidación. Según el Diccionario de la Real Academia Española, “determinar” significa: “Fijar los términos de una cosa, distinguir, discernir, señalar, fijar una cosa para algún efecto”. Siguiendo al conocido autor de Derecho Financiero Giuliani Fonrouge, puede definirse la determinación como la concreción y exteriorización en cada caso particular de la situación objetiva contemplada por la Ley. Y agrega: “La determinación es el proceso que tiende a individualizar el mandato genérico establecido por la ley...”. De tal manera que la liquidación es posterior a la determinación, y su concepto está vinculado al

“aspecto final del proceso de determinación...”. De donde se deduce que no puede haber liquidación sin una previa determinación.

CSJ-SPA (652)

14-2-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Ing. Kamal C.A. vs. Contraloría General de la República

En cuanto atañe al reparo por omisión de pena se observa que el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Contraloría General faculta a este organismo para efectuar reparos a la cuenta de ingresos en caso de error en la calificación de la base imponible, o en los aforos, deficiencia en las declaraciones de los contribuyentes, falta de liquidación de ingresos, falta de pago de ingresos liquidados, omisión de sanciones pecuniarias u otros incumplimientos de leyes fiscales. Con base a este artículo, cuando el organismo contralor formula un reparo, se sustituye a la administración activa y se encuentra en idéntica posición a la misma. Es decir, hace los reparos u objeciones que la autoridad tributaria hubiera podido hacer en el caso de haber formulado ella misma los reparos. Así concebida la función fiscalizadora, es evidente que cuando se fiscaliza a un contribuyente no solamente puede procederse a formular los reparos correspondientes, como sería en este caso, falta de liquidación de los ingresos causados, sino que también pueden imponerse las sanciones a que hubiere lugar, por ser éstas accesorias de aquéllas.

Por lo demás, cuando en su función fiscalizadora la Contraloría advierte que se han dejado de liquidar ingresos causados, es evidente que, al mismo tiempo, detecta que no se impuso la correspondiente sanción. Admitir la tesis del recurrente llevaría a que en la práctica los reparos formulados por la Contraloría no podrían ser idénticos a los reparos formulados directamente por la autoridad administrativa de que se trate, pues mientras ésta podría, además de liquidar el impuesto complementario, imponer la sanción correspondiente, la Contraloría sólo podría acusar la falta relativa a la liquidación de ingresos causados pero no la imposición de la correspondiente sanción, lo cual, evidentemente, resulta absurdo.

En tal virtud, se considera improcedente la pretensión de la contribuyente recurrente en el sentido de que la Contraloría General de la República carece de competencia para imponer la sanción en el caso de autos, y así se declara.

3. *Derechos y garantías*

CPCA

16-12-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carlos E. Vincens J. vs. Directorio General del Estado Miranda de la Corporación Criollitos de Venezuela.

En cuanto a esta cuestión, esta Corte observa que si bien es perfectamente legítimo regular el ejercicio del derecho a afiliarse a una entidad deportiva, y establecer restricciones al derecho concreto de desafiliación respecto de la oportunidad en que puede ejercerse, y a las condiciones formales de su ejercicio, tales restricciones no pueden ser nugatorias del derecho mismo. En efecto, así como resulta legítimo que durante un campeonato un jugador no pueda solicitar su transferencia, sin embargo,

se le permite que no siga jugando con su equipo original, con tal de que no participe en el campeonato (artículo 14 del Reglamento de la Organización de Los Criollos). O sea, que el deseo de no permanecer en su divisa justifica que se le libere de pertenecer a ella. Igualmente es perfectamente legítimo que se limite el derecho a solicitar una transferencia a que el respectivo campeonato no hubiere comenzado y a que se tenga que seguir un procedimiento para ello. Pero, ciertamente, a juicio de la Corte, que la facultad que a las entidades deportivas se otorga de autorizar o no la transferencia no significa un poder tal que obligue a un menor a permanecer en una divisa en contra de su voluntad. Por otra parte, si bien es verdad que no basta el simple deseo de cambiar de divisa, porque ello haría nugatoria la figura de la reserva de jugadores, en el caso de autos se argumentó que el desco del menor recurrente de liberarse de su equipo obedecía a su no integración al mismo, que constituye ciertamente una razón psicológica, vinculada al ejercicio del derecho de la personalidad, que ha debido ser considerada y analizada por las entidades deportivas. En el fondo se trata del derecho a estar en el ambiente que se considere más adecuado a la personalidad de cada quien, que cabe dentro de los derechos inherentes a la persona humana a que se contrae el artículo 50 de la Constitución que para su reconocimiento no hace falta texto expreso, como lo advierte el mismo texto constitucional. Y, finalmente, estima esta Corte que no cabe dentro de la discrecionalidad que se otorga a las entidades deportivas respecto del otorgamiento de las autorizaciones de transferencias, juzgar las posibilidades ciertas o no, eventuales o futuras, de los estudios que los menores pudieran o no realizar, para acordar o negar las autorizaciones de transferencias. En concreto, estima esta Corte, por los derechos inherentes a la persona humana, y por las lesiones que pueden derivarse para los derechos del libre desenvolvimiento de la personalidad y de libre asociación, que la facultad que el Reglamento de Los Criollos de Venezuela, en su artículo 14, otorga a las Ligas y Directorios Regionales, respectivamente, de autorizar o no los cambios o transferencias de jugadores, no puede ser interpretada o ejercida, como un poder absoluto o totalmente discrecional, para no afectar derechos tan esenciales para la persona humana como son los señalados. En todo caso, tal facultad significa controlar entre los diferentes equipos el cambio de sus jugadores, verificar si el derecho a cambiarse de equipos ha sido o no ejercido en la debida oportunidad por los jugadores, si las solicitudes son o no motivadas, o si derivan de los representantes legales de los menores; o si en verdad obedecen o no a cambios de domicilio, o a la circunstancia de que los jugadores han participado en menos del treinta por ciento en los juegos (artículo 14, incisos 14.2 y 14.3 del Reglamento citado). Por último, ante la ausencia de criterios para interpretar el ejercicio de facultades como las señaladas, que dejan a juicio de las entidades deportivas tomar la decisión correspondiente en materia de autorización para los cambios o transferencia de jugadores, esta Corte considera que, como principios generales del derecho, los particulares que ejercen actos de autoridad, pudieran tomar los límites que a los actos administrativos discrecionales establece el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es decir, la debida proporción y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

CPCA

16-12-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carlos E. Vincens J. vs. Directorio General del Estado Miranda de la Corporación Criollitos de Venezuela.

El libre desenvolvimiento de los derechos de la personalidad puede limitarse no sólo por razones de orden público, sino igualmente por los derechos que a las demás personas puedan corresponderles.

El artículo 43 de la Constitución consagra la garantía de toda persona de ser titular de derechos y obligaciones, que es lo que propiamente constituye la personalidad y, además, implícitamente la garantía de todo ser humano de ejercer los llamados derechos de la personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el derecho de las otras personas y por el orden público y social. En otras palabras, que el mencionado texto admite que todos los habitantes de la República pueden ser titulares de derechos y obligaciones, y también que en su ejercicio gozan de libertad. No obstante, este libre desenvolvimiento de los derechos de la personalidad puede limitarse no sólo por razones de orden público, sino igualmente por los derechos que a las demás personas puedan corresponderles.

En este orden de ideas, es posible pues, que la personalidad, o capacidad jurídica para ser titular de derechos y obligaciones, pueda condicionarse por diferentes causas. Así, la organización de determinados entes a los cuales se integran voluntariamente las personas, puede suponer para ellas límites a sus derechos, cuando, por ejemplo, para conseguir sus fines sociales admiten sujetar algunos de sus derechos de la personalidad al cumplimiento de ciertos requisitos. Esto sucede con las entidades deportivas en donde la disciplina, la honestidad, la lealtad y la solidaridad son fundamentales para la obtención de los fines comunes que persiguen quienes se afilian a entidades como las señaladas. Por tanto, no resultan violatorias de las garantías constitucionales las normas que los equipos puedan establecer para regular el ejercicio de determinados derechos de la personalidad, entre otros, el de asociación. En efecto, para impedir la competencia desleal es posible que las entidades deportivas condicionen la salida de sus integrantes, y que establezcan controles para regular la transferencia de los jugadores entre los equipos. Ciertamente, que de no regularse este aspecto, las divisas podrían entrar en una lucha por atraerse deslealmente jugadores de los otros equipos, y hasta podrían incurrir en hechos ilícitos para capturar los integrantes de sus equipos contrarios y de este modo causar el fracaso de éstos, a través de maniobras o engaños. En concreto, que de no controlarse la salida de los jugadores se atentaría contra uno de los principios fundamentales del deporte como lo es el de la leal competencia; máxime en aquellos casos en que la actividad deportiva es fruto de un proceso educativo y de formación progresiva, como sucede en el deporte aficionado.

Por las razones anteriores, para esta Corte no resultan inconstitucionales las normas contenidas en el Reglamento que regula las actividades de la Corporación Criollitos de Venezuela, en su artículo 14, que pretenden precisamente garantizar la lealtad deportiva entre los equipos a través de un sistema de control de la salida y transferencia de sus jugadores. En efecto, la figura denominada "jugador reserva de la Divisa", hasta que por lo menos haya actuado en dos categorías, y que impide que los jugadores puedan ser transferidos a otras divisas sin cumplir los requisitos establecidos en el mencionado equipo, trata de impedir los daños que pueden experi-

mentar los equipos en sus diferentes juegos, torneos o campeonatos, con las salidas intempestivas de sus jugadores. De forma que para esta Corte, las normas que exigen que las transferencias de los jugadores que tengan ya las dos categorías referidas, se efectúen antes de iniciarse los campeonatos; o que determinan que si iniciado el campeonato un jugador no desea continuar jugando con su equipo, no podrá participar en dicho campeonato; o que fijan el procedimiento para las transferencias de los jugadores que no hubieren actuado en dos categorías; o, finalmente, que establecen el requisito de la previa presentación de la autorización escrita para poder inscribirse en otra divisa (artículo 14, encabezamiento, e incisos 14.2 y 14.5), son normas que garantizan la disciplina deportiva entre los diversos equipos y previenen entre ellos una competencia desleal y, además, evitan la anarquía que pudiera derivarse de las salidas inoportunas e intempestivas de sus jugadores. Tales normas, por otro lado, son límites legítimos de los derechos personales de cada jugador, derivados de los propios derechos de los demás jugadores y de las asociaciones deportivas a las cuales pertenecen, por lo que caben dentro de los límites que para estos derechos prevé el artículo 43 de la Constitución.

CSJ-SPA (14)

24-1-88

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Un acto normativo dictado por una autoridad ejecutiva no puede en forma alguna invadir válidamente el campo de la reserva legal.

En efecto, el alegato fundamental del escrito contentivo del recurso se centra en la violación del artículo 60 —ordinal 2º—, a través del cual la parte actora considera infringido el artículo 117, todos de la Constitución.

Ahora bien, la norma constitucional cuya violación se alega, consagra como materia de reserva legal la determinación de faltas o delitos que puedan acarrear penas o sanciones de privación de la libertad por incumplimiento de obligaciones.

Ha querido nuestro Constituyente lograr de esta manera que la materia relativa a la libertad personal sea regulada a través de la forma más rigurosa posible, para salvaguardar así uno de los valores capitales del individuo dentro del Estado de Derecho. Por ello exige la estructuración de un sistema en el cual se fijen sólo a través de la ley formal tanto las obligaciones cuyo incumplimiento pueda ocasionar sanciones de esa naturaleza, como la definición y alcance preciso de la sanción misma, para contribuir así a reducir al máximo la arbitrariedad de los agentes públicos.

En la antes citada decisión —producida, como se ha dejado expuesto, en un caso enteramente asimilable al de autos— la Sala señalaba, lo siguiente:

“Siendo un acto de carácter sub-legal —como lo es, en efecto, el acto impugnado—, no constituye instrumento jurídicamente idóneo ni para la creación de ilícitos ni para el establecimiento de sanciones consistentes en penas de carácter corporal. Es ésta una materia que corresponde de manera exclusiva y excluyente a la Ley, y que en nuestro ordenamiento positivo está contenida en la de Tránsito Terrestre”.

De esta manera resulta evidente, a juicio de la Sala, que un acto normativo dictado por una autoridad ejecutiva no puede en forma alguna invadir válidamente el campo de la reserva legal, pues ello llevaría a desquiciar la totalidad del sistema jurídico sobre el cual, precisamente, se asienta el ejercicio del Poder Público a través de

cualquiera de sus manifestaciones. Y, ante semejante prioridad, han de ceder incluso los fines altruistas o los nobles objetivos que esgrime como alegatos de defensa la Administración autora del Decreto impugnado. El sistema de derecho se encuentra fundamentado en consideraciones de carácter objetivo, y el ejercicio de la autoridad, por tanto, no puede sobrepasar los límites que el orden jurídico le impone, ni aun so pretexto de lograr plausibles finalidades, distintas, en todo caso, de las concretas y fundamentalmente perseguidas por la norma base. Distinto sería el caso —no siempre bien diferenciado del presente— de que, en virtud de competencias legítimas pero concurrentes, tanto del poder nacional como del regional (estadal o municipal), éste hiciera uso de las que le correspondan sólo para agravar —mas nunca para relajar— por motivos estrictamente locales y dentro del área territorial en donde ejerza su autoridad, las sanciones que le correspondiere imponer.

En razón de todo lo precedentemente expuesto estima la Sala que la Gobernación del Estado Táchira, al dictar el Decreto Nº 103 de 19 de diciembre de 1984, excedió sus atribuciones al incidir en el área de actuaciones reservada por nuestra Constitución a los órganos que ejercen la función legislativa. Así se declara.

CSJ-SPA (68)

25-2-88

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Laura C. Martínez vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

El derecho de petición y el derecho de defensa deben ser respetados siempre por la Administración, siendo deber constitucional del funcionario competente dar oportuna respuesta a la solicitud que le fue dirigida.

La Corte observa:

La recurrente se dirigió a los organismos competentes —DISIP y Ministerio de Relaciones Interiores— con las solicitudes anteriormente señaladas, sin obtener respuesta alguna y confrontando esta situación optó por la vía del recurso de amparo. La escogencia de esta vía constituye un derecho de acceso al acto de administración de justicia, que se sustenta en lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución y, desde el 22 de enero de 1988, en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Por la misma naturaleza del recurso ejercido, relacionado con el artículo 67 de la Constitución, la pretensión se limita a reclamar la respuesta a que —en el concepto de la recurrente— tiene derecho y, a este solo punto, debe circunscribirse el análisis del caso.

El artículo 67 de la Constitución prevé:

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

El mencionado texto constitucional establece como consecuencia implícita del derecho, el deber constitucional del funcionario competente de dar oportuna respuesta a la solicitud que le fue dirigida, según el criterio que se forme luego del examen de sus diversos planteamientos. Por lo tanto, para el presente recurso de amparo “la si-

tuación jurídica infringida" (artículo 49 *ejusdem*) es la oportuna respuesta a la cual tiene derecho la recurrente.

En la sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa el 11 de agosto de 1983 (caso Inversiones Bedal), se estableció que el derecho de petición y el derecho de defensa garantizados por los artículos 67 y 68 de la Constitución Nacional, deben ser respetados siempre por la Administración, por encima de cualesquiera circunstancias que pudieran hacer procedente el rechazo o denegación de las pretensiones de los administrados.

En efecto, cabe observar que no se trata de la solución de la petición en sí, en un sentido favorable o desfavorable, la cual tendrá, según el caso, los recursos establecidos por la ley, sino del *derecho de recibir oportuna respuesta* previsto por el artículo 67 de la Constitución y para cuya eficacia el amparo constituye una garantía constitucional.

En fuerza de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que el ciudadano Ministro de Relaciones Interiores tiene el deber constitucional de dar respuesta a la solicitud que le fue dirigida el 7 de noviembre de 1986 por la ciudadana Laura Cecilia Martínez León, dentro de un plazo de veinte días a partir del recibo de la comunicación de esta sentencia.

II. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO

1. Régimen de las sociedades anónimas

CPCA

14-1-88

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Isabel C.A. vs. RECADI

En cuanto a la personalidad jurídica de la sociedad anónima, ésta está reconocida por el Código de Comercio en su artículo 201. Consecuencia lógica del reconocimiento de la personalidad jurídica de las compañías, es que éstas responden de las obligaciones de la asociación con el patrimonio particular, sin que los asociados asuman responsabilidad alguna; por ello la personalidad jurídica tiene patrimonio propio, principio de donde se deriva que existan relaciones patrimoniales entre una persona jurídica y otra, o entre una persona jurídica y otra natural.

La expresión "sociedad" tiene un sentido que hace que se le considere un patrimonio separado de aquel de cada uno de los socios que lo forman. Es pues, el Código de Comercio el que establece que es una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados, lo que permite concluir que no es una comunidad de socios sino una persona que tiene un patrimonio propio y que persigue un fin de lucro. La consecuencia de la personalidad jurídica, es que la sociedad tenga nombre propio, sede y domicilio diferente de los socios, nacionalidad, patrimonio autónomo, voluntad en el sentido jurídico y que sus intereses se puedan contraponer a los de sus socios. La personalidad jurídica, es pues, una creación destinada a favorecer a los terceros y a facilitarles sus relaciones con la empresa.

En cuanto a la nacionalidad de las sociedades, ciertamente éstas pueden clasificarse en nacionales y extranjeras, y para determinar qué sociedades tienen uno u otro carácter, debe tenerse presente lo siguiente:

La sociedad tiene la nacionalidad del país en que se constituyó, sobre todo si tenemos en cuenta que para el Código de Comercio el domicilio de la compañía está en el lugar que determina el contrato constitutivo de la sociedad y a falta de esta designación, en el lugar del establecimiento principal (artículo 203), es por ello que el artículo 213, numeral 1º) *ejusdem*, exige que el documento constitutivo exprese el domicilio de la sociedad, de sus establecimientos y de sus representantes. Es pues la personalidad jurídica de la sociedad, la que concentra los intereses comunes, los unifica dando más crédito a la sociedad y facilitando las relaciones con terceros. (Véase José Loreto Arismendi: *Tratado de las Sociedades Civiles y Mercantiles*. Quinta Edición, Gráficas Armitano, C.A., Caracas 1976, p. 67).

La sociedad anónima (para el caso de autos es la forma jurídica de la empresa deudora y de las dos empresas acreedoras) tiene como nota esencial una división del capital en acciones, y el principio general es la libre transmisión de las mismas. Ciertamente, el aporte patrimonial del socio indica que no puede adquirirse la cualidad de socio sino mediante una contraprestación patrimonial. Por ello, el capital debe estar dividido y representado en acciones y la participación en los derechos sociales se determina en función de la participación de los socios en el capital; son pues los accionistas portadores de acciones. (Véase Alfredo Morles Hernández, *Curso de Derecho Mercantil*. Tomo II. "Las Sociedades Mercantiles". Universidad Católica Andrés Bello. Manuales de Derecho. Caracas, 1986, pp. 575 y 576).

Ahora bien, cobra interés la calificación tradicional que se hace de las sociedades anónimas como sociedades de capital, aunque en definitiva sus accionistas sean personas (naturales o jurídicas) porque la importancia preponderante y lo que interesa en las sociedades de capital no es quién es el socio, sino cuánto aporta el socio. (*Ob. cit.*, pp. 597 y 598). Por ello, la acción como fracción del capital, y éste expresado en dinero, representa una suma de dinero.

Ahora bien, las acciones pueden ser de diversa categoría y de diverso tipo. Entre las segundas se encuentran las acciones nominativas y las acciones al portador. El artículo 292 del Código de Comercio (único aparte), establece que las acciones pueden ser nominativas o al portador, y permite la convertibilidad de un tipo de acciones a otras. Esta disposición ha sido modificada, y Venezuela se ha sumado al principio general de la nominatividad obligatoria de las acciones de las sociedades por acciones, a partir de la entrada en vigencia de la Decisión Nº 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

El artículo 45 de la Decisión Nº 24, expresa:

"El capital de las sociedades por acciones deberá estar representado en acciones nominativas. Las acciones al portador actualmente existentes, deberán transformarse en acciones nominativas dentro del plazo de un (1) año, contado desde la entrada en vigor de este régimen". (Así lo señalan Manuel Acedo Mendoza, Luisa Teresa Acedo Lepervanche. *La Sociedad Anónima*. Ed. Schnell, Caracas. 1985. p. 123; y Alfredo Morles Hernández, *Curso de Derecho Mercantil*. *Ob. cit.*, p. 676).

Por otra parte, el Código de Comercio exige que la propiedad de las acciones nominativas se pruebe con la inscripción en los libros de la compañía, y la cesión se haga por declaración en los mismos libros, firmadas por el cedente y el cesionario (artículo 296) y se argumenta que esa prueba de la propiedad de las acciones nominativas por el registro interno evita situaciones de inseguridad y confusión en el desarrollo de las relaciones entre el ente social y sus accionistas, dado que le sería difícil, si no imposible, conocer los sucesivos traspasos o ventas que por otros medios hubieran realizado los accionistas.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo: Pruebas*

A. *Carga de la Prueba*

CSJ-SPA (56)

11-2-88

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Sucesión Santiago González vs. I.S.L.R.

La estimación de oficio constituye un procedimiento excepcional de determinación de renta.

La estimación de oficio constituye un procedimiento excepcional de determinación de la renta y, por tanto, solamente puede practicarse en los supuestos señalados por la ley, la cual exige, además, rigurosos requisitos de forma y de fondo que son de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios de la Administración fiscal.

En el presente caso, conforme consta en autos, el contribuyente Santiago González Molero (fallecido el 16-3-69) se dedicaba a la explotación de fundos agropecuarios y no llevaba los registros necesarios que le permitieran comprobar sus enriquecimientos satisfactoriamente. De manera que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 26 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1961 (aplicable al ejercicio fiscal de 1966), y 19 de la Ley de Impuesto sobre la Renta promulgada en 1966 (aplicable a los ejercicios fiscales 1967, 1968 y 1969), resultaba procedente efectuar de oficio una estimación prudencial de los enriquecimientos obtenidos durante los referidos ejercicios.

En efecto, los artículos 26 y 19 de las leyes de Impuesto sobre la Renta, aplicables a los ejercicios reparados, y los cuales sirven de fundamento a las actuaciones fiscales, establecen:

Artículo 26 (Ley de 1961):

“Cuando el contribuyente no determine sus beneficios netos o no los compruebe a satisfacción de la Administración, procederá ésta a efectuar de oficio una estimación prudencial de ellos, sobre la base de elementos adecuados de apreciación; a falta de éstos, se presumirá que la renta neta imponible es la décima (1/10) parte del monto de las ventas de sus productos”.

Artículo 19 (Ley de 1966):

“Para la determinación de los beneficios agrícolas y pecuarios, cuando el contribuyente agricultor o criador no declare enriquecimiento o no los compruebe a satisfacción de la Administración, ésta procederá a efectuar de oficio una estimación prudencial de ellos, sobre la base de elementos adecuados de apreciación; a falta de éstos, se presumirá que la renta neta es la décima (1/10) parte del monto de las ventas de sus productos agrícolas y pecuarios”.

“Parágrafo único. A los fines de este artículo se consideran beneficios agropecuarios los que provengan de la explotación, de la elaboración del suelo o de la cría y los que se deriven de la elaboración complementaria de los productos que obtengan el agricultor o el criador y realizada en el propio fundo, salvo la elaboración de alcoholes y bebidas alcohólicas”.

Como se observa, los referidos artículos autorizan la estimación de oficio cuando los contribuyentes que se dediquen a las actividades agrícolas y pecuarias no declaren sus enriquecimientos o no los comprueben a satisfacción de la Administración.

Ahora bien, la estimación de oficio tiene como finalidad esencial la determinación racional de la efectiva capacidad tributaria de aquellos contribuyentes que se encuentran en las especiales situaciones previstas en la Ley de Impuesto sobre la Renta. Pero, en todo caso, el procedimiento de estimación no puede ser aplicado en forma arbitraria, de manera que, por razones de seguridad jurídica, no es posible imputar a un contribuyente unos enriquecimientos mayores de los declarados, basándose en la sola información proporcionada por terceros y sin que la Administración recabe ninguna comprobación de esas informaciones.

B. Prueba de testigos: Inhabilidad

CPCA

28-1-88

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

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

Procede la aplicación de las normas relativas a la inhabilidad de los testigos en el procedimiento que se sigue por ante las comisiones tripartitas.

Ahora bien, en ausencia de disposiciones concretas en la Ley Contra Despidos Injustificados y en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en materia de valoración de testigos son aplicables las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, obviamente, sin el rigorismo propio con que se aplican en el proceso judicial. En este sentido, no existen razones valederas para no aplicar las normas relativas a la inhabilidad de los testigos en el procedimiento que se sigue por ante las Comisiones Tripartitas.

En este orden de ideas, el artículo 343 del Código de Procedimiento Civil vigente para la fecha en que fue interpuesto el recurso, establece tres causales absolutas de inhabilidad, para testimoniar en todo proceso, de forma que cualquier persona incurra en una de esas causales no puede testificar y, si lo hace, su testimonio debe ser desechado.

Los artículos 344, 345 y 346 del mismo Código consagran causales relativas de inhabilidad, esto es, aplicables en algunos juicios y en relación a ciertas personas y si éstas prestan declaración en el proceso para el cual están inhabilitados, sus testimonios son inútiles.

Ahora bien, la enumeración de las causales de inhabilidad del testigo previstas en la Ley es taxativa, con lo cual se está afirmando que no pueden ser creadas y mucho menos aplicadas otras distintas de las expresamente consagradas en el texto legal y, además, las normas jurídicas que las establecen son de interpretación restrictiva, esto es, que no puede contemplarse como causal de inhabilidad, mediante una interpretación extensiva de la Ley, un hecho que específicamente no está contemplado en ella como tal.

2. *Los actos administrativos*

A. *Motivación*

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Francisco Díaz vs. INAVI.

La falta de señalamiento de los motivos del acto no puede ser subsanada mediante alegatos de la Administración formulados en la contestación de la demanda.

El acto que no cumpla con tal requisito adolece del defecto o vicio de forma denominado inmotivación que, repetimos, es la falta de señalamiento de las circunstancias de hecho y de derecho que justifican o dan lugar a la emisión del acto, y que, en casos como el de autos, es susceptible de producir la nulidad del acto por afectar garantías de los funcionarios públicos como es el derecho a la defensa. Esta alzada mantiene el criterio de que la motivación del acto tiende a poner de manifiesto la juridicidad del mismo, pues es la que permite poner en conocimiento del interesado los hechos y razones de derecho que se tuvieron para subsumir la situación real en el supuesto de la norma aplicada. Que, por tanto, no basta señalar la norma, sobre todo cuando esa norma abarca una pluralidad de situaciones, puesto que ello impide una plena defensa, afectando garantías constitucionales, y legalmente consagradas a los funcionarios públicos.

Respecto a dónde y cuándo deben expresarse los motivos de los actos administrativos de remoción de funcionarios públicos de carrera, esta Corte ha sostenido el criterio, que nuevamente reitera, que los mismos deben estar expresa y precisamente señalados en la comunicación que se dirija al interesado participándole la respectiva decisión, o a lo sumo, que aparezcan en la resolución correspondiente o en los documentos relativos a los movimientos de personal del funcionario, es decir, es necesario que estén mencionados aquellos fundamentos que han sido determinantes de la decisión de manera indubitable.

En otras palabras, los fundamentos de este tipo de acto, deben resaltar de sus propios términos y de los documentos adecuados para estos fines contenidos en el expediente administrativo del funcionario. No es permisible, en consecuencia, que la falta de señalamiento de los motivos del acto sea subsanada mediante alegatos de la Administración formulados en la contestación de la demanda, al indicar el presunto motivo no contenido en el acto mismo.

En el caso sub-júdice la Corte observa que no existe en el oficio por el cual la Administración le notificó al querellante el acto de remoción, la indicación del supuesto de hecho en el que consideraba encuadrado el cargo ocupado por el querellante y que, como fue anteriormente señalado, implicaba expresar la condición de Jefe o responsable de la unidad administrativa que en el respectivo organismo se encarga de una o varias de las diversas actividades contempladas en la norma aplicada, lo cual es considerado por reiterada jurisprudencia como inmotivación. La sola mención del cargo ocupado por el querellante no basta para considerar cumplido este requisito, y la motivación aportada por la sustituta del Procurador General de la República, durante el curso del proceso, constituye una motivación sobrevenida, inidónea para convalidar, en sede judicial, el vicio de inmotivación del acto y así se declara.

CPCA**17-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duqué Corredor

Caso: Aura Elena Delgado vs. República (Ministerio del Trabajo).

Para resolver, la Corte observa: la comprobación de los motivos de los actos administrativos, o sea de los supuestos de hecho que los justifican, forma parte de la motivación de tales actos, de manera que si demandada su nulidad no se acredita su existencia o su certeza, el acto de que se trate resulta carente de sus motivos y, por ende, es un acto inmotivado desde el punto de vista de su justificación. Por tanto, estima la Corte apropiada y correcta la afirmación del Tribunal de la Carrera Administrativa, de que por no comprobarse el supuesto material que determinó la destitución, este acto es inmotivado, y así lo declara la Corte.

CSJ-SPA (56)**11-2-88**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Sucesión Santiago González vs. I.S.L.R.

Sobre la motivación del acto administrativo existe una abundante producción jurisprudencial por parte de esta Sala, así como del resto de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

De ese conjunto de enseñanzas plasmadas en decisiones de la jurisdicción contencioso-administrativa cabe destacar que el acto administrativo que describa, aunque sea brevemente, las razones que sirvieron para apreciar los hechos, debe considerarse motivado, por cuanto la parte afectada ha podido ejercer a plenitud la defensa de sus pretensiones y permite también que este tribunal ejerza el control jurisdiccional de la legalidad del acto; que la motivación que supone toda resolución administrativa no consiste necesariamente en el hecho de expresar dentro del texto que la contenga una exposición analítica, o en manifestar, de una manera extensa y obligatoriamente discriminada, los datos o razones sobre las cuales puede considerarse fundamentada si ha sido expedida en base a hechos, datos o cifras específicas que consten al menos de manera expresa en el expediente.

Recientemente se ha resumido el conjunto de nociones implicadas en la motivación del acto administrativo de la siguiente manera:

“Que la motivación tiene por objeto además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de la persona afectada las causas de este acto, para que pueda ejercer su derecho de defensa, en caso de que le perjudique; que la motivación —al menos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y para los casos por ella regidos— no necesariamente debe contenerse en el acto administrativo siempre y cuando el interesado haya tenido la posibilidad evidente de conocer esas razones de hecho y de derecho en que se funda dicho acto; que puede ser anterior o concomitante, pero nunca posterior al acto mismo; que puede sólo remitirse a la norma jurídica de cuya aplicación se trata, si su supuesto es unívoco o simple, es decir si no puede prestarse a dudas por parte del interesado”. (Ver sentencias S. P-A del 13 de junio de 1985, caso: “Desarrollos Prebo 800 C.A.” y del 17-7-86, caso: “Ricardo Zuloaga Pérez”).

B. Notificación**CSJ-SPA (16)****26-1-88**

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Nicola Coseutino (Calzados Laura) vs. República (Ministerio de Hacienda).

f) En lo relativo a la denuncia de que la Resolución impugnada no llena los extremos del artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (ausencia de señalamiento de los recursos), se observa que en el presente caso fueron ejercidos oportunamente los correspondientes recursos administrativo y contencioso-administrativo. En consecuencia, ningún perjuicio se le ocasionó al administrado por cualquier eventual defecto y, por tanto, la denuncia resulta improcedente.

C. Vicios**a. Incompetencia****CSJ-SPA (14)****21-1-88**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Por otra parte, y asimismo, al fijar una sanción no prevista en la norma de rango legal, reservada exclusivamente a ese tipo o categoría de acto formal, la Gobernadora del Estado Táchira ha incurrido también en manifiesto vicio de incompetencia, decidiendo sobre un aspecto hasta el cual no se extienden las atribuciones que tiene asignado su cargo.

En efecto, escapa a la autoridad de un Gobernador de Estado el poder de dictar normas imponiendo sanciones restrictivas de la libertad individual para castigar infracciones a las normas de circulación terrestre. No tiene la posibilidad de actuar en tal sentido ni siquiera para "reforzar" la tutela del bien jurídico previsto en la Ley, ni para "complementar" sus instrumentos correctivos, tal como se pretende sostener en defensa del Decreto impugnado.

Cuando la norma legal escoge una opción dentro del ámbito de materias que le son propias, fija una base reguladora de la conducta a la cual se dirige, pero está señalando igualmente un límite a la actuación de los órganos administrativos, límite que no pueden éstos desconocer ni alterar, aun cuando consideren insuficientes o incompletas tales regulaciones.

Tal es la situación planteada en el caso de autos, puesta aún más de manifiesto por el hecho de que esta misma Sala se pronunció en idéntico sentido anulatorio al decidir un caso similar, lo que hubiera podido conducir al Gobierno estatal a corregir de oficio la ilegalidad, haciendo uso de sanos criterios de prudente administración.

CSJ-SPA (47)**8-2-88**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Desarrollo Prebo 200 C.A. vs. I.S.L.R.

La Corte analiza la jurisprudencia referente al vicio de incompetencia del funcionario.

Para decidir la Sala observa:

Respecto al alegato de incompetencia del funcionario que suscribió los actos administrativos impugnados, —formulado por los apoderados de la contribuyente—, y la solicitud hecha por el representante del Fisco Nacional referida a la extemporaneidad de dicho alegato, la Sala en caso semejante al *sub-judice*, ha dicho lo siguiente, que ratifica en la presente oportunidad:

“El problema de la incompetencia de los funcionarios, como vicio que afecta la legalidad, eficacia y validez de los actos administrativos que de ella dimanen, ha sido objeto por parte de esta Corte de numerosa, constante y uniforme jurisprudencia. De tan variada gama de aspectos es oportuno señalar, para el presente caso, dos postulados que han constituido base fundamental para el desarrollo de esa jurisprudencia, a saber: 1º) a quién corresponde la carga de la prueba, cuando ese vicio es alegado en estrados; 2º) cuál es la oportunidad procesal de oponer la excepción de incompetencia. La Sala ha venido sosteniendo respecto del primer punto señalado que cuando un particular alega la incompetencia de un órgano administrativo se invierte la carga de la prueba y, en consecuencia, es a la Administración a quien corresponde probar la competencia de ese órgano o persona, no siendo esa inversión probatoria contraria a la presunción de legitimidad de los actos administrativos, ya que dicha presunción, *juris tantum*, sólo ampara los actos que han sido cumplidos por funcionarios que actúen en el ejercicio de las atribuciones que les son propias, y no por aquellos cuya identidad y competencia ha sido precisamente cuestionada en juicio. En lo referente al segundo aspecto es necesario señalar lo siguiente: es muy cierto, como lo expone la Procuraduría General de la República, que en el escrito del recurso contencioso-fiscal debe el contribuyente exponer todas las razones de hecho y de derecho que cree le asisten para su debida defensa, no pudiendo invocarse otros argumentos en las etapas sucesivas del proceso, so pena de ser declarados extemporáneos o inadmisibles; pero no lo es menos que, cuando se trata de vicios de ilegalidad, la Sala ha fijado un criterio distinto, que se aparta de la normativa procesal señalada anteriormente. En efecto, en sentencia del 6 de diciembre de 1979, se dijo lo siguiente: “. . . las razones de hecho y de derecho”, en que se fundamenta el recurso contencioso-fiscal deben expresarse en el escrito mismo en que éste se formula, tal como lo exige el artículo 128 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 (análogo al de la vigente Ley) y su ausencia absoluta justifica decisión de inadmisibilidad. Pero una vez definida la “litis”, en cuanto a los hechos que configuran la controversia por medio del reparo formulado por la fiscalización y del recurso contencioso-fiscal interpuesto por el contribuyente, aquella o éste pueden invocar el derecho aplicable o alegar ilegalidades o violaciones de la Ley en cualquier estado y grado de la causa, inclusive en alzada. Tales razones de derecho no pueden ser ignoradas en ningún caso por el Juez de lo contencioso-administrativo al llegar a su conocimiento, aun cuando no hayan sido ni siquiera invocadas ni por la Administración ni por el administrado” (señalada sentencia de 6-12-79, S.P.A., dictada en el caso Eduardo Tamayo Rivero)”.

b. *Falso supuesto*

CPCA

14-1-88

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Isabel C.A. vs. RECADI

Por tanto, si la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada no estableció como organismo criterio sobre la forma en que debía estar constituido el

acreedor; si la exigencia del Decreto N° 386 no le era aplicable a la empresa solicitante del Registro; si la deuda estaba legítimamente contraída, como lo reconoce la misma Procuraduría General de la República; si de las exigencias de los Decretos cambiarios aplicables al caso fueron cumplidas, esta Corte declara la nulidad de la Resolución impugnada por falta de base legal y falso supuesto.

c. *Vicios de Nulidad Absoluta*

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Alfredo Velasco vs. República (Ministerio de Fomento)

Como se expresó, consta que la Administración incumplió con el trámite de reubicación del actor; en consecuencia el respectivo acto de retiro que afectó a éste está viciado de nulidad absoluta, y por tanto, no pudo producir nunca efecto alguno, y entre ellos el del egreso del querellante. Siendo el vicio que afectó el retiro de nulidad absoluta, por violación de todo el procedimiento previo, obligatorio y esencial de reubicación, y por esta causa no pudo producir efecto alguno, como el egreso definitivo de la Administración del funcionario, como ya se expresó, por lo tanto, debe reponérsele en la situación en que se encontraba antes del retiro ilegal, cual es la de un funcionario removido válidamente, pero que en verdad no fue colocado en situación de disponibilidad nunca, tal como lo ordena el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. Además, si el vicio que afectó el retiro fue el de nulidad absoluta jamás pudo producir como efecto que el funcionario egresara de la Administración, por lo que el efecto de la anulación, o sea, el restablecimiento de la situación anterior, no puede ser otro que el de reconocerle que nunca salió de aquella.

CPCA

28-1-88

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

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

La Corte analiza la causal de nulidad absoluta del acto administrativo “cuando sea de imposible o de ilegal ejecución”.

La Corte para decidir observa:

Pasa esta Corte a resolver primeramente el alegato de la nulidad absoluta de la Resolución impugnada por invocar la Empresa que la misma es de imposible ejecución. El artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece en su ordinal 3º como causal absoluta de un acto administrativo, “cuando sea de imposible o de ilegal ejecución”.

Ahora bien, este alegato obliga a examinar este supuesto normativo, en el sentido que de la redacción del mismo pareciera que un acto administrativo que sea imposible ejecutarlo es homónimo de un acto de ilegal ejecución, ello por estar vinculados estos dos supuestos por la letra, “o”; también pudiera interpretarse como

que son en realidad dos supuestos que conducen a la misma consecuencia, es decir, nullos de pleno derecho y por tanto actos inexistentes, al ser de contenido imposible.

La interpretación más común es que un acto de contenido imposible es que el mismo por su contenido material no jurídico, es decir sin que tenga vicio jurídico alguno, se hace inejecutable por cuanto el acto es ineficaz en sí mismo, así como por ejemplo la muerte de un funcionario sancionado, o la destrucción de un edificio que se había ordenado restaurar (ejemplos contenidos en *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández, 1977, pág. 408).

El supuesto no estraña ningún vicio de legalidad, sino simplemente la ineficacia del acto.

Por otra parte si hubiera imposibilidad jurídica de cumplir con el acto administrativo, ello equivaldría a la ilegalidad del acto por vicios en el mismo, con lo que quedaría afectado entonces no por su ineficacia como en el caso anterior, sino una imposibilidad de cumplimiento que entra dentro del tipo legal, y conduciría así, a equipararse ambos supuestos como actos inexistentes, por cuanto la imposibilidad de contenido o la ilegalidad del mismo se traduce en imposibilidad de cumplimiento.

Sin embargo, el supuesto donde califica al acto de ilegal la norma lo relaciona a su ejecución, por lo que quedaría por resolver si el vicio de nulidad absoluta se remonta a la conformación del acto, o sólo se queda en la ilegalidad en la ejecución.

De acuerdo al vicio denunciado en esta instancia, la empresa sostiene que el acto administrativo impugnado es de imposible o ilegal ejecución por cuanto ordena la reincorporación del trabajador a la empresa, dado que en el expediente se dejó constancia que el trabajador ingresó a otra empresa en el curso del procedimiento de despido injustificado.

En efecto, en la prueba la inspección ocular que se practicó en las instalaciones de la Empresa Consorcio Oleaginoso Portuguesa, S.A. (COPOSA) se constató (folio 65) que el ciudadano José Gregorio Avellaneda Guedez, ingresó el 6 de mayo de 1986 al cargo de ayudante electricista, con remuneración de Bs. 50 (cincuenta bolívares) diarios, con un contrato por tiempo determinado de un mes, y que egresó el 16 de mayo de 1986.

D. Ejecución

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Jorge Fernández vs. Colegio de Contadores Públicos del Distrito Federal.

Ha sido criterio constante y pacífico de esta Corte que, el recurso de amparo constitucional, como recurso extraordinario que es, sólo puede ser ejercido en ausencia de procedimiento que tienda a proteger efectivamente el derecho infringido.

Así, esta Corte, ya tiene establecido que siendo la acción de amparo de naturaleza expedita y sumaria, obviamente la misma no puede operar cuando el derecho establezca formas específicas para la protección de los derechos de los administrados que resulten más eficaces, porque de no ser así, esas formas quedarían derogadas de hecho.

En el caso de autos, el Ministerio de Educación, mediante Resolución de fecha 27 de diciembre de 1985, ordenó al Colegio de Contadores Públicos del Distrito Federal, inscribir como miembro activo de tal organización gremial, al recurrente.

El aludido Colegio de Contadores Públicos del Distrito Federal en atención a la orden recibida, ocurrió ante la Corte Suprema de Justicia, solicitando la nulidad de la Resolución aludida, así como la suspensión de sus efectos.

Con fecha 30 de octubre de 1986, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, declaró sin lugar la solicitud de suspender los efectos del acto administrativo impugnado.

En tal virtud, es claro de suyo, que el acto administrativo, en ausencia de declaración expresa de la misma Corte Suprema de Justicia, mantiene en vigor todos sus efectos y los mismos deben ser cumplidos por quienes a ello están obligados conforme al mismo acto.

Ahora bien, la rebeldía que se deriva de la inejecución de lo ordenado, entiende esta Corte, no causa, ni puede causar, el amparo constitucional en la forma en que ha sido solicitado, puesto que, el Capítulo V de la Sección Tercera de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, determina la forma en que deben ejecutarse los actos administrativos, que como el que causa el presente procedimiento, son susceptibles de ejecución forzosa.

Así, si como más arriba se señaló, el administrado dispone de recursos que posibilitan la protección del derecho infringido, mal podría esta Corte declarar con lugar el recurso de amparo que ha sido ejercido. Y así se declara.

Más aún, en el supuesto que se pretendiere la aplicación del artículo 79 *ejusdem*, en razón de la decisión dictada por la Corte Suprema de Justicia, con fecha 30 de octubre de 1986, se considera sería nuestro máximo Tribunal, quien, por aplicación de lo ordenado en el artículo 523 del Código de Procedimiento Civil, haría ejecutable la orden administrativa.

E. Revocación

CPCA

11-2-88

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Helena Paneyko de Bonuddalli vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

La potestad revocatoria contenida en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que estipula como irrevocable, salvo por razones de nulidad absoluta, los actos que originen derechos subjetivos, no se aplica a los casos en los que existe violación manifiesta de una norma de interés general.

La Cámara del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, en su sesión del 17 de noviembre de 1982, aprobó el Oficio N° 5.671 emanado de la Dirección de Desarrollo Urbano, relacionado con el funcionamiento de consultorio veterinario de la recurrente, en la Qta. Moe, ubicada en la calle Río de Oro en Prados del Este. El 24 de ese mismo mes y año, la misma Dirección indicada emitió el Oficio N° 5.931, contentivo de la Conformidad de Uso otorgada a favor de la actora, para el funcionamiento del consultorio antes aprobado. El 12 de mayo de 1983, la Secretaría Municipal mediante el Oficio N° 2.270 notificó a la Dra. Helena Paneyko que, en la sesión de la Cámara Municipal del 9 de mayo de ese año, con ocasión de la solicitud de reconsideración introducida por la Asociación de Propie-

tarios y Residentes de Prados del Este (ASOPRAES), le fue revocada la Conformidad de Uso que le había sido otorgada. Posteriormente, como quedó declarado en la sentencia de esta Corte de fecha 26 de junio de 1986 (exp. Nº 85-4.619), la misma Cámara en su sesión del 11 de enero de 1984, en ejercicio de la facultad de autotutela prevista en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, acordó por falta de motivación, revocar la decisión tomada el 9 de mayo de 1983, y adicionalmente revocar la Conformidad de Uso emitida el 24 de noviembre de 1982, pero esta vez fundamentando su revocatoria en "la contravención de las normas de zonificación especial de esa urbanización".

El citado artículo 83 faculta a la Administración para reconocer en cualquier momento, de oficio o a instancia de parte, la nulidad absoluta de los actos por ella dictados. La Corte Suprema de Justicia, en fallo fechado el 26 de julio de 1984, (caso Despachos de Los Teques C.A.) determinó que la ilegalidad manifiesta de un acto, contravention de normas de orden público, vicia la providencia en su existencia misma, imposibilitándolo para producir efectos jurídicos, en virtud de lo cual el acto nunca adquiere firmeza, y es radicalmente nulo.

Por lo tanto la limitante esgrimida por la actora en relación a la potestad revocatoria, contenida en el artículo 82, *ejusdem*, que estipula como irrevocable, salvo por razones de nulidad absoluta, los actos que originen derechos subjetivos, no se aplica a los casos en los que existe violación manifiesta de una norma de interés general, ya que no es factible que un acto ilegal afectado de nulidad absoluta origine derecho alguno, porque ello implicaría aceptar una irregular derogatoria, en relación a un caso concreto, de una determinada norma general.

Como ha quedado declarado, en el presente caso la Conformidad de Uso otorgada a favor de la recurrente, violó la normativa expresa que regula el uso de las parcelas zonificadas como R3E en la Urbanización Prados del Este, ya que el único uso permitido para tales inmuebles es el de "vivienda unifamiliar aislada". El sentido de esta norma está enmarcado por el interés general, como muy bien lo expresa el referido Artículo 1 de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda. Por lo tanto sostener que la normativa de zonificación afecta única y exclusivamente a los propietarios de las parcelas, sin ser ello de interés general, es a juicio de esta Corte errado, ya que en razón de esta normativa es que se planifica el uso y desarrollo del espacio urbano con vista de una planificación global de ordenación del territorio, el cual tiene carácter de limitante de la propiedad en razón de su función social.

En tal sentido, el Artículo 41 de la Ordenanza Sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, establece que "serán nulos de pleno derecho y no podrán surtir efecto alguno, los permisos otorgados por las Ingenierías Municipales, en contravención con el Plan General de Desarrollo Urbano y sus programas de implantación". Por su parte el Artículo 31 de la Ordenanza Sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General, le otorga participación directa a los vecinos en la discusión de los cambios de zonificación. A su vez la propia Ordenanza de Zonificación, requiere en su artículo 4 que, antes de segunda discusión modificatoria de los planos de zonificación, se haga público el proyecto. Y la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 168 introduce elementos muy importantes al establecer que, los cambios integrales de zonificación deberán contar con la aprobación de las Asociaciones de Vecinos. Por lo tanto, resulta a todas luces evidente que las normas reguladoras del uso y desarrollo del suelo urbano, como lo son las contenidas en las Ordenanzas, Acuerdos y Permisos dictados al efecto, y entre ellos los que regulan a la Urbanización Prados del Este, afectan en forma directa al interés colectivo.

Con fundamento a las consideraciones antes expresadas, esta Corte concluye que el acto administrativo en virtud del cual se le otorgó a la ciudadana Helena Paneyko, la Conformidad de Uso contenida en el Oficio N° 5.931 del 24 de noviembre de 1982, emanado del Director de Desarrollo Urbano del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, era revocable por parte del citado Concejo Municipal, y era su deber hacerlo, ya que de lo contrario se hubiera habilitado al destinatario de tal acto para desarrollar una actividad no permitida por la Ley, no existiendo en este caso derechos adquiridos, que impidan la revocatoria, ya que no se pueden originar derechos contra la Ley. La revocación del acto era imperativa para salvaguardar el interés general, y así se declara.

3. *Los Contratos Administrativos:*

Selección de contratistas

CPCA

21-1-88

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los derechos de los participantes, en los procesos licitatorios, son los de la imparcialidad, la igualdad, y el de la libre consecuencia, pero no el de obligar a la Administración licitante, a que contrate.

Según la solicitud de amparo, el daño que la empresa recurrente dice haber experimentado, y al cual le imputa la violación de las garantías económicas previstas en los artículos 95, 96 y 98 de la Constitución, consiste en el otorgamiento de la buena pro, dentro del procedimiento de licitación, a una empresa extranjera, en perjuicio de la recurrente que es una empresa nacional, por considerar que no sólo representa una oferta nacional, sino que además, ostenta comprobada experiencia y calidad para la celebración del contrato. Igualmente señaló la empresa recurrente que el acto en cuestión, al violar las disposiciones del Decreto N° 1.182 del 16 de julio de 1986 y el Instructivo Presidencial N° 6 del 25 de septiembre de 1983, ocasionó una lesión a su derecho de ser preferida en el procedimiento de selección del contratante. Lesión ésta que representa un desconocimiento de las garantías previstas en los artículos 95, 96 y 98 de la Constitución.

Igualmente, la empresa recurrente denunció como acto lesivo el silencio del Ministerio de Fomento en responder a su planteamiento sobre el supuesto incumplimiento de la empresa querellada de las disposiciones del Decreto N° 1.182 de 16-07-86 y del Instructivo Presidencial N° 6 de 25-09-83, en concreto, a su derecho de petionar y de obtener oportuna respuesta, a que se refiere el artículo 67 de la Constitución.

Independientemente del carácter administrativo o no de las normas licitatorias aplicadas por la empresa del Estado reclamada, que en todo caso se comporta como una autoridad respecto de los ofertantes u oferentes, al aplicar dichas normas, cuya fuente son normas de carácter administrativo como lo son el Decreto N° 1.182 de 16-07-86 y el Instructivo Presidencial del 25-09-83, que confieren a dicha empresa poderes y potestades, esta Corte encuentra que la materia sobre la cual versa la presente acción autónoma de amparo es de carácter contractual. En efecto, el acto al cual se le imputa la lesión que la empresa recurrente dice haber sufrido en sus garantías económicas, surgió como acto final de un procedimiento licitatorio para seleccionar el contratante de la empresa del Estado reclamada; procedimiento este en

el cual participó la accionante del amparo en algunas de sus fases. En otras palabras, dicho acto se produjo en el proceso formativo de la voluntad de la Administración Pública de celebrar determinado contrato y en concreto, en la formación de su disposición de escoger o seleccionar a uno de los oferentes participantes en aquel procedimiento licitatorio. Ahora bien, estos procesos, desde otro orden de ideas, son el límite que el Poder Ejecutivo Nacional ha impuesto a la libertad de contratar de los órganos de su Administración Pública, cuya violación implicaría un vicio de invalidez del respectivo contrato, al resultar su causa ilícita por ser contraria a la ley, entendida como bloque de la legalidad, de acuerdo al artículo 1.157 del Código Civil. En efecto, siendo la finalidad de las normas licitatorias asegurar la adecuada selección del contratista de la Administración y garantizar e impedir irregularidades, el incumplimiento de aquellas normas para escoger determinado oferente en perjuicio de otro, implica un fin distinto al que el propio ordenamiento jurídico persigue al limitar la facultad de contratación de los entes del Estado. En otras palabras, que la causa del contrato que en definitiva llegue a celebrarse es contraria al ordenamiento jurídico, y por ello, la voluntad contractual está viciada y el contrato de que se trate resulta inválido.

Ahora bien, dejando aparte la cuestión relativa a los derechos que tienen los participantes en los procesos licitatorios, puede preguntarse frente a los incumplimientos de los actos y trámites de los procedimientos licitatorios, ¿qué recursos tienen los interesados? En primer lugar, si se acepta la existencia de los llamados *actos separables*, es decir de aquellos que integran un procedimiento y que confluyen a un fin común, pero que son autónomos y que con ellos precluyen a su vez diversas fases del respectivo procedimiento, y que por lo tanto son los antecedentes obligatorios no sólo de los actos subsecuentes sino fundamentalmente del acto definitivo, la buena pro, en este caso, los interesados podrían intentar, en contra de dichos actos, como actos administrativos que son, la acción contencioso-administrativa de anulación por ilegalidad. Y en segundo lugar, celebrado el contrato de que se trate, los interesados, si no hubieran ejercido el recurso contencioso-administrativo mencionado, pudieran ejercer la acción ordinaria de nulidad de dicho contrato. Ambas acciones están contempladas en los artículos 121 y 111, respectivamente, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En concreto, estos serían los medios procesales que pudieran ejercer los interesados en caso de que vieran afectados sus derechos en los procedimientos licitatorios. Además, en el primero de los medios procesales mencionados, el contencioso-administrativo de anulación, los interesados pueden lograr la suspensión provisional de los efectos de los actos impugnados si acreditan que su ejecución les causa gravamen irreparable, tal como lo permite el artículo 136 de la Ley citada. Y en el segundo de aquellos medios procesales, el de la acción de nulidad del contrato, por aplicación del Parágrafo Primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil vigente, los interesados pudieran obtener, como medida cautelar, la prohibición a la empresa del Estado contratante de ejecutar el respectivo contrato. En efecto, esta acción se tramita, de acuerdo al citado artículo 111 *eiusdem*, por el procedimiento ordinario, en donde cabe esta medida cautelar.

Pero, también debe preguntarse la Corte, si en atención a la naturaleza de la supuesta lesión o del derecho o garantía violados, los medios procesales señalados ¿pueden o no reparar el supuesto daño ocasionado por el acto violatorio de las normas licitatorias antes mencionadas? Para encontrar una respuesta a esta interrogante, es necesario determinar si en verdad los oferentes tienen o no un derecho a que su respectiva oferta sea preferida, y en concreto, si existe para aquéllos un derecho a a que se celebre con ellos el contrato en cuestión, o parte de él como lo alega la empresa accionante. De existir estos derechos podría admitirse que de no cumplirse

con el procedimiento licitatorio, en lo relativo al otorgamiento de la buena pro, se violarían dichos derechos, en cuyo caso habría que determinar si los medios procesales antes descritos pueden o no reparar adecuadamente el daño causado a tales derechos, en el entendido que ello signifique una lesión a garantías constitucionales.

En verdad el procedimiento licitatorio se establece en favor de la propia Administración más que en favor de los oferentes, porque lo que se busca es que el organismo que desea contratar seleccione como su contratante al que le presente la oferta más adecuada, y que le garantice el mejor cumplimiento del contrato. No puede decirse, en base a esta consideración, que a quien participe en una licitación o concurso se le está garantizando que en todo caso se va a suscribir el contrato con él, ya que en definitiva, aun resultando su oferta la más adecuada, pudiera suceder que la Administración considere ya no necesaria la obra, y, por lo tanto, que no se justifica; o que por la merma de sus recursos financieros o presupuestarios, no le será posible adquirir compromisos económicos. Ciertamente, si algún derecho tienen los participantes en los procedimientos de licitación, son los de la imparcialidad, la igualdad y el de la libre concurrencia, pero no el de obligar a la Administración licitante, a que contrate.

CPCA**21-1-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No existe derecho preferente alguno a que se otorgue la buena pro a las empresas nacionales que concurran con las extranjeras en los procedimientos de contratación que lleven a cabo las empresas del Estado.

En el caso presente, las normas supuestamente violadas por la empresa del Estado querellada, se refieren a que las empresas públicas no autorizarán la adquisición de bienes extranjeros cuando exista oferta de origen nacional en condiciones adecuadas de calidad, oportunidad, cantidad y precio, y que tales empresas deberán tomar las medidas necesarias para lograr la máxima participación de proveedores nacionales en las distintas fases de los proyectos de inversión y en cualquier compra o contratación. Además, las normas supuestamente violadas se refieren a que cuando no exista oferta nacional, las empresas del Estado deberán establecer, en consulta con el Ministerio de Fomento, condiciones que aseguren la utilización máxima posible de los recursos nacionales. Y finalmente, la otra disposición violada por la empresa del Estado reclamada, según la empresa recurrente, y de donde deriva la lesión a su derecho a ser preferida en la contratación, se refiere al requisito de obtener la autorización previa del Ministerio de Fomento, para que en los casos de inexistencia de oferta nacional o de imposibilidad de lograr la participación nacional, se puedan celebrar contratos con oferentes extranjeros (artículos 1º, 2º, 8º y 9º del Decreto N° 1.182 de 16-07-88).

De estas normas ciertamente que puede concluirse que no se deriva ningún derecho para las empresas nacionales a que en los procedimientos licitatorios, por el solo hecho de ser nacionales, se les otorgue el respectivo contrato. En efecto, la condición de nacional de una empresa lo que determina es la posibilidad de participar en las licitaciones de adquisiciones de obras, bienes y servicios en los proyectos ejecutados o financiados por el Estado, y la posibilidad de que se les otorgue la buena pro, si sus ofertas son adecuadas en calidad, oportunidad y precio. No hay propiamente un verdadero derecho de preferencia, sino el de participar junto con las empresas extranjeras, en los procedimientos de contratación del Estado. Y en

todo caso, siempre queda a la empresa contratante, según sus criterios técnicos, administrativos y de conveniencia, valorar la calidad de los oferentes nacionales, que iguallen a los extranjeros en oportunidad y precio. En definitiva, es la empresa del Estado contratante la que finalmente ponderará la adecuación, con los fines que persigue con el contrato o con la obra, de la oferta nacional y si concluye fundadamente, que a pesar de su igualación con las extranjeras, éstas le garantizan mejor su ejecución, bien puede seleccionar a un oferente no nacional; o en todo caso, hasta no celebrar contrato alguno. Obsérvese que en caso de existencia de ofertas nacionales y de su participación en un proceso de contratación, sólo se prohíbe la contratación con oferentes extranjeros si concurrieron en pie de igualdad oferentes del país, pero no que a éstos se les tenga que otorgar el respectivo contrato (artículo 2º del citado Decreto N° 1.182 de 16-07-86). Ello contraría la naturaleza de los procesos licitatorios. También por otra parte, puede observarse que la autorización previa del Ministerio de Fomento para celebrar contratos con contratistas extranjeros, es cuando, habiendo decidido contratar la empresa del Estado, no exista en el país oferta nacional; o cuando sea imposible lograr su participación en los procedimientos de contratación (artículo 9 *eiusdem*), o cuando existiendo oferta nacional, o concurriendo a dichos procedimientos, la empresa del Estado contratante no considere adecuada la oferta nacional (artículo 2º, citado).

No existe, por tanto, derecho preferente alguno a que se otorgue la buena pro a las empresas nacionales que concurren con las extranjeras en los procedimientos de contratación que lleven a cabo las empresas del Estado, sino a que se les dé la posibilidad junto con aquellas a que participen en la concurrencia, y de que en caso que sus ofertas superen en oportunidad, precio y calidad a las extranjeras, no dejarán de ser tenidas en cuenta si la empresa contratante decide otorgar la buena pro y celebrar el contrato. Al igual de lo que ocurriría de ser la oferta extranjera la mejor.

En el presente caso, se abrió el proceso de licitación haciendo un llamado para la precalificación de las empresas, concurriendo sesenta y ocho a retirar los recaudos relativos a las bases de la precalificación. Pero sólo catorce concurrieron en el procedimiento de precalificación, siendo éstas extranjeras. De la evaluación, realizada por la empresa del Estado contratante se derivó que únicamente seis cumplían con los requisitos. Posteriormente, dicha empresa dividió el subproyecto N° 2 de la obra a contratar en veinticuatro rubros o renglones, y llamó públicamente a las empresas interesadas a que ofertaran sobre tales rubros. En esta concurrencia participó la accionante del amparo. Por su parte, la empresa del Estado contratante evaluó la capacidad de las empresas concurrentes y en ese proceso se determinó que faltaba capacidad nacional en lo referente a los rubros desagregados; cuestión cuyo examen escapa a una acción de amparo. Y en concreto, por lo que respecta a la accionante fue sometida a dos evaluaciones no calificando en ellas, lo que tampoco puede ser objeto de revisión en este procedimiento.

En base a estas evaluaciones de la oferta nacional, fus como la empresa del Estado resolvió contratar con empresas extranjeras. Y la Comisión de Licitaciones de la empresa contratante estimó como la oferta más adecuada la de la empresa a la cual se otorgó la buena pro. Los hechos anteriores constan de los recaudos enviados por la empresa reclamada, que no fueron impugnados. De estos hechos puede derivarse la conclusión que la empresa contratante permitió la participación de la oferta nacional, sólo que la actora considera que aquella empresa solicitó unas condiciones difíciles de cumplir por las empresas del país y que llevó a cabo toda una estrategia para eliminar la oferta nacional. Cuestiones éstas extrañas a un proceso de amparo, que la Corte no puede examinar.

Queda claro, pues, que no existe derecho de preferencia en el otorgamiento de buenas pro en estos procedimientos licitatorios, sino posibilidades de intervenir y participar en los mismos, y además estima la Corte, que frente a las violaciones de las normas que prevén tales posibilidades, los medios procesales ordinarios antes señalados resultan adecuados para lograr la reparación de los daños que tales violaciones pueden ocasionar, independientemente de que constituyan o no violaciones directas a garantías constitucionales, y así se declara.

Por tanto, concluye esta Corte que el supuesto derecho cuya reparación no resultaría adecuada por los medios procesales ordinarios existentes, no es tal, y por ende, la acción de amparo constitucional por la supuesta violación de las garantías constitucionales a que se refieren los artículos 95, 96 y 98 de la Constitución, viene a ser improcedente, como en efecto así lo declara esta Corte. Por otra parte, al no existir el pretendido derecho, fundamento de la solicitud de amparo de las garantías constitucionales, sobre las que se requiere la protección de esta Corte, dicha acción carece de objeto, ya que no existe un daño irreparable a tales garantías, que esta Corte deba proteger por la vía de esta especial acción, y así se declara.

IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Amparo*

A. *Carácter Extraordinario*

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Playa del Agua C.A. vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

El Director General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ministerio del Ambiente señala en su informe que el amparo era inadmisibile por no poseer el carácter extraordinario que para el mismo se exige, por cuanto para dilucidar el problema planteado por los solicitantes, existían las vías ordinarias que no fueron agotadas, señalando incluso los propios accionantes que interpusieron el recurso de reconsideración. Los argumentos fundamentales que esgrimen son de naturaleza jurisprudencial, señalando al efecto que esta Corte exige el carácter extraordinario como condición de admisibilidad de la acción de amparo.

Se observa al efecto que los argumentos antes expuestos confunden la noción de subsidiariedad con el carácter extraordinario. La subsidiariedad, principio originalmente mantenido en relación con el amparo, es aquella exigencia en virtud de la cual, si existen acciones o recursos ordinarios, el amparo no es admisible. Por el contrario, lo que está planteado es el carácter extraordinario de la vía, lo cual se traduce en la posibilidad de que exista un recurso ordinario sin que sea idóneo sin embargo para impedir el daño o la amenaza de daño que la accionante trata de impedir mediante tal medio. La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa al pronunciarse en apelación sobre el amparo solicitado contra el Registro Automotor Permanente señaló lo siguiente:

“...cuando los medios ordinarios que existen contra los actos inconstitucionales o ilegales sean insuficientes para reparar el perjuicio, o no idóneos para evitar el daño o la lesión causada por tales actos, la acción autónoma de amparo

entonces resulta procedente. Y si a esta inidoneidad e insuficiencia se agrega la incertidumbre en que se coloca al interesado, respecto al ejercicio de un derecho, por la no operatividad inmediata del recurso ordinario o normal contra el acto ilegal, está plenamente justificado el amparo como pretensión procesal autónoma, que busca precisamente la protección judicial para que se evite un daño existente, o se impida uno ciertamente inminente e irreparable”.

De allí que cuando el informante exige se revise si el amparo constituye una vía extraordinaria, a lo que tiende con sus alegatos es a verificar la subsidiariedad. En el caso presente el accionante ha alegado un daño y una lesión productos de la paralización de la obra, que esta Corte pasa a analizar a los fines de determinar si tiene o no el carácter extraordinario que se requiere para obtener la protección que la presente vía le otorga. Por lo que atañe a la solicitud de declaratoria de inadmisibilidad, por existir recursos administrativos pendientes que hubiesen podido ejercerse, esta Corte observa que ha sido alegado en el escrito contentivo de la solicitud de amparo la situación de los accionantes, ante el hecho de que les fuera ordenada la paralización de un complejo urbanístico de gran complejidad y de considerable costo, cuyo financiamiento por cuenta de instituciones bancarias implica una cronología de pagos a los cuales ha de atenderse y que, por otra parte, está sujeto a compromisos previos con los adquirentes. La paralización presuntamente opera a pesar de que los solicitantes del amparo disponían de la totalidad de las autorizaciones y permisos, los cuales fueron anexados al libelo.

Alegatos de fondo del informante

El alegato fundamental del informante de la justificación de la conducta administrativa es la ausencia del permiso o autorización establecido en el artículo 7 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, así como en el incumplimiento del estudio de impacto ambiental por parte de la empresa. Los solicitantes del amparo, a su vez, señalan que la norma de la Ley Forestal no es aplicable al caso, por cuanto no se trata de tala de vegetación y, por otra parte, operaría lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Por lo que atañe al estudio de impacto ambiental indican que no es una carga para el administrado.

Se observa al efecto que la Ley Forestal de Suelos y Aguas señala en su artículo 7 lo siguiente:

“La deforestación, la tala de vegetación alta o mediana, las rozas y quemas, desmontes, y cualquier otra actividad que implique destrucción de la vegetación, así como también la explotación de productos forestales en terrenos ejidos o de propiedad privada, no podrán efectuarse sin previa autorización de los funcionarios del ramo, quienes la impartirán de conformidad con los requisitos que al efecto establezca el Reglamento. Esta autorización podrá ser negada o revocada cuando existan o surjan impedimentos técnicos o reglamentarios que lo determinen. La revocatoria procederá también cuando hiciere oposición un tercero y compruebe que es propietario u ocupante de los terrenos objeto de la solicitud.

Parágrafo Unico. Las solicitudes para tales rozas y quemas con fines agropecuarios, se formularán en papel común y sin estampillas”.

La norma antes transcrita se refiere no sólo a la tala sino también a todo tipo de desmonte, noción que comprende el movimiento de tierra.

Por lo que atañe al artículo 54 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, el mismo establece lo siguiente:

“En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de 60 días continuos, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho plazo, sin que se hubiere otorgado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto las autorizaciones respectivas están obligadas a otorgar la respectiva constancia”.

Ahora bien, esta norma alude sólo a las autorizaciones relativas a la ocupación del territorio, y tal concepto no cubre a los movimientos de tierra.

Por lo que respecta al estudio sobre el impacto ambiental, la única norma que alude a tal concepto está contenida en el ordinal 3º del artículo 76 de la citada Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y, en dicho artículo no se establece que tal estudio constituya un requisito previo para las edificaciones, ya que se limita a mencionarlo como elemento que ha de ser apreciado por la Administración en el otorgamiento de los permisos en las áreas carentes de planos.

Analizado lo anterior pasa esta Corte a determinar si existió o no lesión de las garantías constitucionales por la conducta de la Administración.

Lesión de las garantías constitucionales

Ha sido denunciada la lesión de las garantías constitucionales contempladas en los artículos 98, 99 y 67 de la Constitución esto es, lo relativo a la protección de la iniciativa privada; del derecho de propiedad y del derecho de petición. Se observa por lo que atañe al derecho de petición que, el artículo 67 de la Constitución lo consagra como aquel que faculta a los ciudadanos para “representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y obtener oportuna respuesta”.

CPCA

21-1-88

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En la doctrina y la jurisprudencia sobre el amparo, se ha impuesto la naturaleza extraordinaria y no subsidiaria de la acción de amparo.

Tanto la empresa del Estado reclamada como la Procuraduría General de la República, argumentan en contra de la acción de amparo, su improcedencia porque en el presente caso dicha acción no presenta carácter extraordinario por existir otros medios ordinarios principales, según expresan los apoderados de la mencionada empresa, o porque, alega la Procuraduría General de la República, existe otro medio paralelo cual es la acción de nulidad, por inconstitucionalidad o ilegalidad, de los contratos de la Administración Pública, que pueden intentar las personas extrañas a la relación contractual, según el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, por tratarse de un presupuesto fundamental de la validez de la acción de amparo lo referente a su carácter extraordinario, esta Corte debe pronunciarse previamente sobre este extremo de dicha acción, y al respecto observa.

En la más reciente jurisprudencia y en la más moderna doctrina sobre el amparo, se ha impuesto en nuestro país la naturaleza extraordinaria y no subsidiaria de la acción de amparo constitucional. Así por ejemplo, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 6 de agosto de 1987 (Caso Arturo Luis Rivero Rivero y otros vs. Ministerio de Transporte y Comunicaciones,

respecto de la aplicación del Registro Automotor Permanente), entre otras interesantes cuestiones, expresó que para que sea dable la concesión de un mandamiento de amparo, el Juez que conoce de la solicitud verificará los siguientes aspectos:

“1. Que la situación jurídica infringida por el acto, hecho u omisión de la autoridad pública o del particular, sea violatoria en forma directa, manifiesta e incontestable de un derecho o garantía constitucionalmente tutelado.

2. Que no exista para el restablecimiento de esta situación jurídica lesionada ningún otro medio procesal adecuado, y

3. Que la lesión o el derecho o garantía afectados sean de tal naturaleza que no podrían ser reparados mediante la utilización de ese otro medio procesal”.

De modo que los principales ínsitos en la doctrina judicial tanto de la Corte Suprema de Justicia, como de esta misma Corte, de la inexistencia de medios procesales adecuados y la irreparabilidad del daño por dichos medios, porque por ejemplo no resulten breves, sumarios y eficaces, condicionan la admisibilidad de la acción autónoma de amparo constitucional a que se contrae el artículo 49 de la Constitución.

B. *Caracter Sumario*

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El amparo constitucional es una vía breve y sumaria prevista para impedir que sean lesionadas las garantías fundamentales de los sujetos del ordenamiento jurídico.

Pasa esta Corte a pronunciarse sobre el objeto mismo del amparo solicitado, a la luz de las defensas planteadas por los sujetos contra los cuales fuera interpuesto, en relación a lo cual observa:

El amparo constitucional consagrado en el artículo 49 de nuestro Texto Fundamental, es una vía breve y sumaria, prevista para impedir que sean lesionadas las garantías fundamentales de los sujetos del ordenamiento jurídico. Por su naturaleza excepcional, constituye un correctivo extremo que se emplea para impedir que un derecho sea definitivamente afectado, ante la imposibilidad de contener por los medios ordinarios el desarrollo de situaciones contra las cuales no existen remedios efectivos en la legislación. La norma le acuerda así al Juez la facultad de restablecer una esfera jurídica afectada o de impedir que lo sea, por una voluntad o por una circunstancia contra las cuales no pueden oponerse otros medios eficaces.

En el caso presente, un sujeto que aporta a este organismo jurisdiccional una vasta documentación demostrativa de su *status* de Rector de una Universidad privada, ocurre ante la misma para que le sea permitido el ejercicio a su cargo frente a otro sujeto que dice ostentar idéntica investidura. Se trata de la posibilidad de un sistema o división de la autoridad universitaria capaz de corroer sus propias bases, por cuanto, ni la Ley de Universidades, ni ninguna norma de nuestro ordenamiento, ni la lógica, admiten la presencia de dos Rectores para una misma Universidad. Admitir la rechazada posibilidad implicaría en efecto, en una universidad privada, con la estructura de la Universidad Santa María, el permitir un doble régimen docente, un doble régimen académico y un doble régimen administrativo. La asomada duplicidad no estaría destinada solamente a afectar a los dos sujetos en la misma involucrados, a un limitado número de las personas o autoridades que conforman su esfera de

influencia, sino que afectaría a la comunidad universitaria en general, desde la cúspide hasta sus cimientos: miles serían los estudiantes que carecerían de un órgano legitimante de sus ascensos escolásticos; múltiples serían los docentes que oscilarían en un régimen cismático y aún más compleja sería la situación de los empleados y de los obreros que no podrían identificar con claridad al legítimo empleador, lo cual representa una seria y grave amenaza a los derechos a la educación y a la educación privada, previstos en el artículo 79 de la Constitución. Ante tales circunstancias, una situación como la presente sólo puede ser resuelta eficazmente por la urgencia y brevedad que ella exige, por la vía del amparo y, en tal sentido, se ratifica desde el punto de vista de la determinación de su escogencia como válida, la interposición de la acción objeto de este fallo. Por otra parte, admitir la reconvencción sería permitir incidencias que son contrarias al régimen del amparo, por lo cual la interpuesta es improcedente, y así se declara.

C. Poderes del Juez

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Playa El Agua C.A. vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Esta Corte observa que los solicitantes del amparo han hecho el siguiente planteamiento: han señalado que interpretan el conflicto que está creado en el sentido de que, con motivo de la promulgación del Decreto mediante el cual fue puesto en vigencia el Plan de Ordenación Territorial para Margarita (Plan Rector), se pretendía aplicarle la nueva normativa al proyecto cuya construcción iniciaron y, en tal caso señalaban, rechazando de plano que tal normativa pudiese serles aplicable retroactivamente por ser ello ilegítimo que, en su deseo de dar una salida a la situación, solicitaban de la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ministerio del Ambiente concretara sus exigencias en relación con la nueva normativa, lo cual no obtuvieron. Es así como en el punto segundo del *petitum* los solicitantes piden amparo al derecho de petición lesionado por la negativa del titular "de la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenamiento del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de oír nuestros planteamientos que están dirigidos esencialmente a soslayar las objeciones que pudieran ser opuestas al proyecto que deseamos realizar" y, en consecuencia demandan de esta Corte señale "al antes identificado organismo la oportunidad en que deberá oír tales planteamientos y fijar las modalidades en que serán expuestos".

Esta Corte observa que los hechos narrados efectivamente lesionan el derecho de petición y así mismo lo afecta la falta de respuesta de la Administración a la solicitud de autorización del movimiento de tierra, por cuanto ello impide que se consideren llenos todos los requisitos para la construcción de la obra y, como consecuencia tal lesión implica igualmente la de los derechos consagrados en los artículos 98 y 99 de la Constitución.

Decisión

En base a las consideraciones que anteceden, desechada por improcedente la solicitud de la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ambiente del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de revo-

cación del auto de admisión, por estimar que estuvo planteada y demostrada la urgencia de la vía escogida y el carácter extraordinario que la misma exige; estudiada la cuestión de fondo de la cual emerge que efectivamente el solicitante carece de la autorización para realizar el movimiento de tierra pero tal hecho es imputable a la Administración por su conducta omisiva que lesiona el derecho de petición del solicitante del amparo, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara parcialmente con lugar el amparo y en consecuencia se acuerda el plazo perentorio de cinco (5) días hábiles a partir de la notificación de la presente sentencia al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para que responda a la solicitud del 13 de noviembre de 1986 de otorgarle permiso para deforestar, reforestar y realizar movimientos de tierra en el terreno propiedad de la empresa, debidamente identificada en autos, en los términos de la normativa vigente para la fecha en que fuera formulada dicha solicitud. En el caso de que la respuesta no sea dada en el lapso establecido, se tendrá por otorgada la autorización, a todos los fines consiguientes que de la citada autorización derivan.

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ahora bien, al Juez le corresponde decidir en forma clara y precisa una controversia, declarando si existe razón o no en el accionante o si son válidos los argumentos hechos valer por el accionado. En el caso presente la Corte se enfrenta a un cúmulo de pruebas y elementos de juicio demostrativos de la legitimidad con que el solicitante del amparo actúa, entre ellas, el Acta del Consejo Consultivo que lo designara, integrado por las mismas personas que a su vez designaron a las anteriores autoridades, y la documentación que avala la regularidad de la misma. Frente a tal hecho los accionados esgrimen una serie de alegatos difíciles de entender por lo confuso de la exposición y que se contradicen con sus expresas declaraciones a los periódicos; con sus arditos judiciales; con su desacato al mandato de esta Corte que dictara las medidas cautelares y con su rebeldía frente a las mismas. La conducta antes indicada implica que en el presente procedimiento de amparo constitucional los sujetos contra los cuales el mismo fuera interpuesto, no le plantearon a esta Corte ninguna justificación avalada con pruebas y argumentos de las razones por las cuales le impiden al ciudadano Edgar Mendoza Cróquer el ejercicio del cargo de Rector de la Universidad Santa María. En todo caso, la representación de los miembros del Consejo Consultivo, que designaron al recurrente Edgar Mendoza Cróquer, ha sido reconocida anteriormente por la propia Sociedad Civil Universidad Santa María, cuya legitimidad, hasta tanto no sea desvirtuada, debe tenerse por cierta. En efecto, una cosa es la composición de los órganos societarios, que la misma Sociedad admite, y otra los problemas sucesorales de los miembros individuales de la Sociedad y del Consejo Consultivo. En este caso, no ha sido traído a los autos ningún elemento que permita concluir que los miembros del Consejo Consultivo que designaron Rector a Edgar Mendoza Cróquer, dejaron de serlo para ese momento, y que la Sociedad así lo había admitido. Ante esta circunstancia, esta Corte estima que a los fines de la seguridad jurídica de la comunidad universitaria y de la Sociedad misma, no puede quedar indefinida la titularidad del cargo, hasta tanto el organismo competente decida cuál de las Asambleas estaba debidamente calificada para la designación del Rector y, por cuanto el accionante presentó como se señalara una serie de elementos de juicio que le son favorables respecto a su pretensión y los mismos no fueron destruidos ni debilitados

por la actuación de los sujetos llamados a dar contestación a la solicitud de amparo constitucional, esta Corte, atendiendo a los fines de seguridad jurídica tantas veces reiterados, declara con lugar el amparo solicitado, hasta tanto los sujetos que se disputan la titularidad del cargo de Rector de la Universidad Santa María, no vean dirimida en forma definitiva la controversia relativa a la validez de las Asambleas que efectuaron las efectivas designaciones.

Decisión

Por la motivación anteriormente expuesta, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el amparo constitucional solicitado por el ciudadano Edgar Mendoza Cróquer, anteriormente identificado, y en consecuencia:

Primero: Declara, hasta tanto sea dilucidada por la autoridad judicial competente, mediante sentencia definitivamente firme, la cuestión relativa a la legitimidad de los órganos que efectuaron las designaciones, que ha de tenerse por legítima la recaída en el ciudadano Edgar Mendoza Cróquer como Rector de la Universidad Santa María.

Segundo: Ordena a la Sociedad Civil Universidad Santa María y al Consejo Consultivo de dicha Sociedad, así como a todos sus miembros, se reconozca como Rector al ciudadano Edgar Mendoza Cróquer; y a Juan Bautista Fuenmayor Rivera y Manuel Fernando Fuenmayor Rodríguez, cesen de perturbarlo e impedirle el ejercicio de sus actividades como Rector; y que la Sociedad Civil y su Consejo Consultivo publiquen un aviso, en los diarios de mayor circulación nacional, contentivo de esta decisión.

Tercero: Ordena se notifique por un Cartel publicado en diarios de circulación nacional, del contenido de la presente decisión al ciudadano Ministro de Educación, al Consejo Nacional de Universidades, al Consejo Universitario de la Universidad Santa María, estudiantes, profesores y trabajadores, que, por mandamiento de esta Corte, el ciudadano Edgar Mendoza Cróquer tiene la titularidad de Rector de la Universidad Santa María, y que a él corresponden las atribuciones que los estatutos de dicha Universidad, y supletoriamente la Ley de Universidades, otorgan a los Rectores.

Cuarto: Se ordena al Consejo Universitario de la Universidad Santa María, proceda en un plazo de seis (6) meses, a dictar los Reglamentos Internos para adaptar la organización y funcionamiento de la Universidad Santa María a la Ley de Universidades.

D. Costas

CPCA

28-1-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

No proceden las costas contra la administración en los juicios de amparo.

Finalmente observa esta Corte que, el *a quo*, ha condenado en costas a la Municipalidad, señalando al efecto lo siguiente:

“En cuanto a la pretensión de las accionantes de que sea condenada en costas la Municipalidad, este Tribunal observa que, con relación a la materia, están planteadas dos tesis contrapuestas: la que niega la posibilidad de tal condenatoria en los procedimientos de amparo, por considerar que su naturaleza especial es contraria a la institución y la tesis favorable a la condenatoria, sobre todo en casos como el presente en los cuales ha sido estimado el monto de la demanda sin que exista rechazo de la otra parte. Este Tribunal acoge la última tesis planteada tal como lo ha sostenido en casos similares, por considerar que en el amparo, que se haya ventilado mediante un proceso contradictorio, como es el caso presente, se dan todos los presupuestos planteados en un juicio de otra naturaleza, por lo cual no existe razón alguna para impedir que el litigante temerario corra con los riesgos de su conducta y que, el vencedor en la litis, obtenga el resarcimiento de los gastos que tuvo que sufragar para obtener la declaración de su derecho. Opinar en sentido contrario significaría fomentar el ejercicio de una nueva acción de daños y perjuicios, lo cual es contrario a los principios de economía procesal. Por todo lo anterior, acogiendo el Tribunal la segunda tesis expuesta, condena en costas a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda por haber sido definitivamente vencida”.

En relación con lo anterior, observa esta Corte que, tal como lo ha venido sosteniendo en sentencias anteriores y ha sido establecido en forma expresa por la novísima Ley de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales, en su artículo 33, que ha de interpretarse por argumento a contrario, no proceden las costas contra la Administración en los juicios de amparo, en razón de lo cual la condenatoria establecida por el *a quo* resulta contraria al orden público, y así se declara.

E. Apelación

CPCA

28-1-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

La sentencia que declara con lugar la acción de amparo, sólo es apelable en un solo efecto.

La sentencia que declara con lugar la acción autónoma de amparo, sólo es apelable en un solo efecto según la doctrina venezolana, el Derecho Comparado, la Jurisprudencia y, por disposición expresa de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales que entrara en vigencia el día de su publicación en la *Gaceta Oficial* del 22 de enero del presente año. Se ha querido así atender al espíritu del artículo 49 de la Constitución que exige un procedimiento breve y sumario para atender a la demanda de violación de derechos constitucionales, dejando al juez que conoce de la misma, la apreciación de los hechos y del derecho lesionados, con la urgencia que el caso requiere. La nueva ley reguladora de la materia prevé la apelación del fallo en la forma en que quedara indicada y, a falta del mismo, su con-

sulta obligatoria. En el momento en que esta Corte se avocó al conocimiento de la apelación, la citada Ley de Amparo no había entrado en vigencia; pero sus principios, que no son otros que los que conformaban el ordenamiento jurídico para el momento en que la misma se produjo, indican que el amparo es ejecutable de inmediato y que el juez de alzada tiene el conocimiento y la decisión de la apelación interpuesta; pero a falta de ella se convierte, por vía de consulta, en el guardián del orden público. En el caso presente, esta Corte señaló como procedimiento a seguir el previsto en el Código de Procedimiento Civil para la segunda instancia en los juicios breves; pero todo ello se encuentra sometido a la naturaleza particular del amparo, en vista de lo cual la revisión del fallo está dirigida a constatar la existencia o no de las irregularidades que el apelante denuncia en la sentencia y, en caso de que ello no hubiese sido efectuado, al examen y control de las eventuales violaciones del orden público en que la misma hubiere incurrido. En el caso presente, la Municipalidad se limitó a impugnar mediante la fórmula de la apelación, el fallo dictado por el *a quo*, sin aportar a esta instancia los elementos de juicio en los cuales fundamenta su inconformidad, ya que no presentó escrito alguno ni promovió pruebas, ni formuló sus conclusiones. En razón de lo anterior, esta Corte estima que su labor se reduce a verificar si la sentencia apelada es violatoria o no de las normas de orden público cuya observancia le ha sido encomendada. Su tarea se convierte así en una actuación análoga a la que le es asignada al juez que, por vía de consulta, examina la motivación y contenido de la decisión recurrida.

CPCA**9-2-88**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

No procede la aplicación del artículo 290 del Código de Procedimiento Civil, en ningún caso, en relación a la apelación ejercida contra el fallo que decide un recurso de amparo.

El problema jurídico que se plantea en el caso en examen tiene, pues, directa relación con la materia de los recursos procesales que caben en contra de las determinaciones judiciales que resuelvan sobre las solicitudes de amparo constitucional intentadas por las personas legitimadas para ello, así como con el régimen de los efectos que los mismos producen, pues, si se consideran apelables, importa establecer no sólo el trámite de su revisión, sino cuál será el destino de tales decisiones en lo que respecta a su ejecutabilidad mientras no recaiga un pronunciamiento del órgano jurisdiccional de alzada.

En una madurada labor jurisprudencial, con anterioridad a la hoy vigente Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, tanto el Supremo Tribunal de la República, como esta misma Corte, afirmaron que la brevedad y sumaria del procedimiento no impedía la apelabilidad o revisión del fallo recaído en la acción autónoma de amparo, y que aun cuando se hubiese seguido, antes de la regulación ahora existente, el procedimiento previsto para el amparo fiscal en el Capítulo IV del Código Orgánico Tributario, en donde se establece que de la decisión dictada no se oirá apelación (artículo 210), no podía desconocerse el derecho de revisión de las decisiones judiciales que, en general, el sistema legal consagra. Las dudas y vacilaciones surgidas anteriormente de la ausencia de una regulación normativa expresa han dejado de ser, con la promulgación de la citada Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en cuyo artículo 35 se dispone que "Contra la decisión dictada en Primera Instancia sobre la solicitud de amparo

se oirá apelación en un solo efecto” y en donde se señala igualmente que, en todo caso, aunque no se interpusiere apelación alguna, la decisión será consultable con el Tribunal Superior respectivo, después de tres días de dictado el fallo correspondiente. Así, el recién promulgado texto legal vino a consagrar positivamente lo que había sido producto de una reflexiva tradición jurisprudencial, que consideró la necesidad de que fueran revisadas adecuadamente las decisiones que se dictaran aun en ausencia de una Ley especial sobre la materia, pero sin suspender su ejecución. Considera la Corte que los mismos criterios merecen ser utilizados en la decisión del presente recurso de hecho, porque la previsión contenida en el artículo 35 de la vigente Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales fue y sigue siendo la que más se ajusta a la propia naturaleza del instituto constitucional del amparo y a la tutela jurídica que con el mismo se pretende. Es verdad que las reglas generales del Código de Procedimiento Civil rigen como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante los tribunales contencioso-administrativos y, en tal sentido, se deduce la impresión de que la apelación ejercida contra el fallo que decide un recurso de amparo constitucional, tendría que ser oída en dos efectos, conforme a la norma contenida en el artículo 290 del Código de Procedimiento Civil, dado que dicho fallo tiene carácter definitivo. Sin embargo, tratándose de un procedimiento de amparo, estima la Corte que no es procedente la aplicación de dicha norma, en ningún caso, porque oír la apelación en ambos efectos necesariamente supone no sólo que el conocimiento del asunto se traslada, para su revisión, a un tribunal de superior grado, sino que, conjuntamente, se suspende la ejecución de lo decidido. La aplicación de la citada disposición resulta, pues, totalmente antagónica o contradictoria con la naturaleza misma del amparo constitucional, ya que de suspenderse la ejecución de la sentencia correspondiente, se estarían desvirtuando los efectos restitutorios inmediatos del derecho o garantía violados que se persiguen con la utilización de este remedio constitucional, cuya característica precisamente es la de no diferir la protección requerida y la necesidad de evitar que se prolongue por más tiempo la violación de la situación jurídica infringida, con base en una sumaria comprobación que, incluso, puede obviar una averiguación precedente y fundarse en medios presuntivos de prueba producidos por el propio solicitante. Evidentemente, no podría existir un restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, conforme lo determina el Constituyente en el artículo 49 de la Carta Fundamental, si la apelación ejercida fuera oída también en el efecto suspensivo, lo cual le restaría en la práctica su verdadera eficacia operativa al recurso de amparo, procedimiento que junto con desnaturalizar el propósito y alcance de la institución, podría convertirse además en una fuente de abusos y de consecuencias frustrantes para la efectiva vigencia de la protección que ella consagra. Sería mayor el perjuicio para los derechos y garantías constitucionales que se provocaría con la falta de ejecución inmediata de la sentencia de amparo, que el que pueda originarse para las partes o los terceros interesados que apelaren de la misma, mientras tengan que esperar que la Alzada confirme o revoque lo decidido por el Tribunal de Primera Instancia. La no suspensión de los efectos de la sentencia de amparo, en tanto ésta se encuentra sometida a revisión, es, pues, una característica consustancial a la naturaleza misma de la protección constitucional que conforme a la letra de la Ley Orgánica respectiva, merece ser acordada en forma breve, sumaria y eficaz, por lo que la ejecución de aquélla debe ser perentoria. Ello no desmejora la condición de las partes o de los interesados en el procedimiento, sobre todo porque éstos tienen expedito el ejercicio de las acciones y recursos que les correspondan en la vía ordinaria.

Por último, de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Nacional, “las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia aun en los procesos que se hallaren en curso”. El 22 de enero del presente año fue publi-

cada en la *Gaceta Oficial* de la República N° 33.891, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que, como se ha dicho, consagró la apelabilidad de las sentencias de amparo en el solo efecto devolutivo. Su aplicación, por lo tanto, debe ser inmediata a los procesos en cursos, como el que nos ocupa, sin que ello implique retroactividad alguna, sobre todo por no existir con anterioridad a dicha Ley ningún otro instrumento normativo que haya tenido vigencia temporal en la época en que se inició el respectivo procedimiento, y así se declara.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Cuestiones de jurisdicción y competencia

CSJ-SPA (653)

14-12-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Recibido el expediente por esta Sala en fecha 6 de octubre de 1987 fue designada Ponente la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas, quien para decidir, observa:

La solicitud de amparo interdictal fue presentada por la empresa C.A. Vencemos Lara por ante el Juez Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Estado Lara por considerar que los hechos ocurridos constituían una evidente perturbación a su derecho de propiedad y posesión de su finca "La Cañada".

El Juez de alzada, al declarar la falta de jurisdicción del tribunal para conocer del asunto, sostiene que "la demolición o destrucción que la querellante considera un acto perturbatorio de la posesión no es sino la ejecución de un acto administrativo emanado del Cuerpo Edilicio, cuya legalidad o no, es materia que no puede dilucidar la jurisdicción civil ordinaria, toda vez que tanto ese hecho como sus efectos y consecuencias pertenecen al ámbito de la Administración Pública, cuya jurisdicción corresponde a la esfera contencioso-administrativa, tal como lo dispone el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia".

De los planteamientos narrados se desprende que existe una evidente confusión en la decisión del Juez de alzada al calificar la actuación del demandante. En efecto, del examen del libelo de demanda se observa que la actuación de la C.A. Vencemos Lara está dirigida a obtener protección por parte de la autoridad jurisdiccional de su derecho, que considera lesionado por efecto del "arbitrario atropello e invasión de su propiedad", protección que pretende lograr a través de un decreto de amparo, el cual de conformidad con el artículo 697 del Código de Procedimiento Civil, deberá ser acordado por el Juez civil.

Ante esta situación no puede alegarse que exista falta de jurisdicción del tribunal frente a la autoridad administrativa, ya que ésta no es competente para conocer de los interdictos, en virtud de corresponder su conocimiento a la jurisdicción civil ordinaria (artículo 183, último aparte, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), como también lo reconoce así el Juez *a quo*. Distinta sería la situación si la demandante hubiese solicitado la nulidad del acto administrativo emanado del Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara, por ante el Tribunal de la jurisdicción civil ordinaria, porque entonces daría lugar a la declinatoria de falta de competencia frente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, y no a un problema de falta de jurisdicción de un órgano de la administración de justicia respecto de la Administración Pública como, incorrectamente, ha deducido el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Lara.

CSJ-SPA (21)

28-1-88

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La Corte analiza el defecto de Jurisdicción respecto de la Administración Pública (autoridad administrativa o al contencioso-administrativo).

Pese a que el alegato no está claro en cuanto a si se pretende que el asunto corresponde a la autoridad administrativa o al contencioso-administrativo, la Sala cree necesario examinar ambas cuestiones y, empezando por lo segundo, observa:

La *jurisdicción*, entendida como la potestad de juzgar conferida a una de las tres ramas en que se divide el Poder Público —el Judicial—, tiene dos límites: uno interno y otro externo.

El primero consiste en la repartición entre distintos órganos, de esa potestad y, por ello, ciertamente, hay una jurisdicción civil; una penal, y otra contencioso-administrativa, esta última de rango constitucional (artículo 206).

En cambio, el externo se relaciona con el ámbito general que abarca o comprende esa jurisdicción, y consiste exclusivamente en dos circunstancias: 1) la jurisdicción judicial debe respetar lo que es propio de las otras ramas del Poder Público, en especial de la administración pública, y es una limitación que nace de los artículos 117 y 118 de la Constitución; y 2) la jurisdicción judicial no va más allá del territorio nacional, esto es, llega hasta donde alcanza la soberanía venezolana (artículos 4º y 7º de la Constitución).

Ahora bien, en el Código de Procedimiento Civil italiano de 1942 —fuente de inspiración del nuestro en esta materia— la falta o defecto de jurisdicción ocurre en cualquiera de los tres casos, de modo que, según el artículo 37 de ese Código, hay tal defecto del juez ordinario tanto frente a los jueces especiales o extranjeros como frente a la administración pública.

Nuestro Código acogió los dos últimos casos, de modo que desechó como motivo de falta de jurisdicción el problema interno, esto es, el que puede surgir entre jueces venezolanos de distinta jurisdicción. Por eso, el artículo 59 claramente precisa que hay falta de jurisdicción respecto a la administración pública como respecto al juez extranjero, es decir, cuando se pretende traspasar los límites externos de la función jurisdiccional del Poder Judicial venezolano; mas nada dice acerca de los enfrentamientos entre jueces nacionales; cuando se discute acerca de a cuál de las varias jurisdicciones corresponde un asunto, la cuestión tiene que tratarse como de competencia y no como de jurisdicción, en cuya virtud la pretensión del demandado del caso de autos no es un defecto de jurisdicción, lo que la hace improcedente de plano, y así se declara.

Y en cuanto a lo que, de manera muy indirecta, plantea como defecto de jurisdicción respecto de la administración pública, hay que advertir que la Ley de Registro Público vigente desde 1978 distingue claramente: cuando el Registrador niega un registro, primero hay que cumplir la vía administrativa (artículo 11), pero cuando se acuerda el registro, la reclamación de quien sostiene haber sido perjudicado es una acción judicial a tenor del artículo 40-A, por lo que, en esta situación, la pretensión es directamente judicial sin que previamente se tramite en sede administrativa, por lo que tampoco hay, en el caso, defecto de jurisdicción en virtud de esta segunda posibilidad, pues se impugnan actos ya registrados.

CSJ-SPA (46)

8-2-88

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Si bien, conforme al artículo 59 del Código de Procedimiento Civil, la falta de jurisdicción respecto de la administración pública se declarará “en cualquier estado o instancia del proceso”, se entiende que la etapa de ejecución de la sentencia definitivamente firme recaída no es un “estado del proceso”, porque éste ha concluido en su fase de cognición, de manera que es la consecuencia de la terminación de la contención o litis, por lo que es extemporáneo, en tal situación, plantear una falta de jurisdicción. Aun cuando se refería a la materia de las medidas preventivas, Borjas —al comentar el artículo 368 del derogado Código (“En cualquier estado y grado de la causa —decía— desde que se presente la demanda... podrá... el Tribunal acordar...”)— nos recuerda que el juicio comienza por demanda escrita y concluye por sentencia ejecutoriada, cualesquiera que hayan sido las instancias recurridas en su secuela y los diversos recursos que se hicieron valer (Tomo IV, p. 16); y Feo —al comentar disposición similar— advierte que las medidas se pueden solicitar desde que se presente el libelo hasta la sentencia definitiva última (Tomo segundo, p. 155); esto es, por estado de una causa —a cualquier fin procesal— hay que entender el que comienza con la presentación del libelo y concluye con la sentencia ejecutoriada y definitivamente firme, pues lo que viene después es el cumplimiento del fallo: la ejecución, que en Venezuela —a diferencia de otros países— no es un juicio separado, sino que es un incidente dentro del mismo juicio, pero sin constituir un verdadero “estado procesal”, porque la litis quedó cerrada con la sentencia definitiva que causó ejecutoria y adquirió firmeza, de modo que la ejecución es el cumplimiento de la cosa juzgada, por lo que el ciclo procesal de la contienda o contención quedó agotado y, por ende, superados los estados que debe recorrer el *iter iudicium*.

Aun de entender que la cuestión sería procesalmente oportuna, de todas maneras es improcedente, porque —como lo ha sostenido esta Sala— la administración pública, en materia de contratos de arrendamiento a tiempo determinado, puede conocer de una cuestión prejudicial: el derecho de preferencia, pero no del fondo del asunto. En el caso —al igual que en otros anteriores— la acción es por cumplimiento del contrato que se dice terminado por vencimiento del plazo, cuya virtud —independientemente de los efectos del derecho de preferencia y sin que esto sea materia a resolver en una simple falta de jurisdicción— se trata de una reclamación que corresponde al Poder Judicial y no a la administración pública. Así se declara.

CSJ-SPA (43)

8-2-88

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Corte conoce de manera excepcional de problemas de competencia sólo cuando le incumben directamente.

Para decidir, la Sala observa:

Con ocasión de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Civil en el que se introducen innovaciones en determinados procedimientos, la Corte Suprema de Justicia se dio a la tarea de resolver las dudas y conflictos que a raíz de la aplicación de la nueva legislación se han venido presentando en el medio forense. Pues bien, no han sido pocas las veces que dicha labor interpretativa a través de juris-

prudencia se ha referido a la tramitación o procedimiento a seguir en los casos sobre regulación de jurisdicción y regulación de competencia, existiendo para el momento tanto en esta Sala Político-Administrativa como en la de Casación Civil, abundante y reiterada jurisprudencia al respecto.

En efecto, esta Sala ha sostenido en numerosas oportunidades, que sólo le corresponde conocer de asuntos relativos a falta de jurisdicción, conociendo, además, a manera *excepcional* de problemas de competencia sólo cuando le incumben directamente, es decir, en caso de que esté en discusión la competencia de la Sala misma o cuando no hay un tribunal "superior y común" en lo contencioso-administrativo, a los tribunales que se han planteado un conflicto de competencia en el caso previsto del artículo 71 del precitado Código.

Ahora bien, del análisis de esa norma (art. 71) en concordancia con los artículos 67 a 70 inclusive *ejusdem*, puede concluirse que existen dos tipos de regulación de competencia: la que se intenta a instancia de parte y la que opera de oficio en los casos del artículo 70. El procedimiento que se establece para solicitar la regulación, es igualmente diferenciado por el legislador en el ya citado artículo 71.

Concretamente, hace referencia en primer término la disposición comentada a la remisión de la copia del expediente al "Tribunal Superior de la Circunscripción" a los fines de que se resuelva la regulación que han solicitado las partes. Contempla igualmente el mismo aparte otro caso: el del artículo 70, en cuya circunstancia "se remitirá a la Corte Suprema de Justicia si no hubiere un Tribunal Superior común a ambos jueces en la circunscripción". De ahí se colige que, en el segundo supuesto, existe un conflicto de competencia, en el que aparecen involucrados por lo menos dos tribunales. En otras palabras, cuando el juez *a quo* se declara incompetente designando en el mismo auto como competente para conocer del juicio a otro tribunal que a su vez se considera no facultado para conocer del asunto debiendo entonces *de oficio* este último promover la regulación de competencia.

Pero la situación descrita es inaplicable al caso de autos. En efecto, si bien en el juicio objeto del presente fallo, hay una declinatoria de competencia del tribunal de origen, no se plantea un conflicto de competencia con otro tribunal, toda vez que el juez no se pronuncia siquiera sobre qué tribunal considera competente, irregularidad a la que se suma la solicitud de regulación de competencia hecha de oficio, ya que ese procedimiento, como se indicó con anterioridad, sólo podría ser promovido a instancia de parte tal y como lo prevé el artículo 69 del nuevo Código de Procedimiento Civil, que es la norma aplicable.

A las anteriores irregularidades cabe añadir otras no menos importantes, como es la errada interpretación del mencionado artículo 71, ya que, de haber sido procedente la regulación de competencia, ésta ha debido promoverse ante el juez superior de la respectiva circunscripción, y no ante la Corte Suprema de Justicia y mucho menos ante esta Sala Político-Administrativa. Asimismo insiste una vez más esta Suprema Corte en señalar que cuando se trata de problemas de regulación de competencia se remite al superior una *copia del expediente* y no el original del mismo, como ocurrió en el presente caso, lo que sólo es procedente cuando se trata de regulación de jurisdicción.

En el caso *sub-judice* el juez *a quo* obvia inexplicablemente las pautas procedimentales establecidas por ley y jurisprudencia, haciendo caso omiso de la advertencia que en repetidas ocasiones ha formulado a los jueces este Supremo Tribunal, toda vez que la continua reincidencia en errores ya comentados tantas veces por la Corte, entorpecen el funcionamiento del ya recargado sistema de administración de justicia atentando contra la celeridad procesal.

Por todo lo anteriormente expuesto, se insta una vez más a los jueces a que se atengan a los procedimientos expresamente previstos por el legislador e igualmente advierte al juez remitente para que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en errores como los aquí reseñados.

2. Principios del Procedimiento

CPCA

21-1-88

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Inquilinato.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo no es competente para conocer de las apelaciones en contra de las decisiones de los tribunales a que se refiere el art. 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos actuando como órganos judiciales de segunda instancia.

El auto recurrido negó la apelación ejercida por los inquilinos en contra de la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 9 de noviembre de 1987, que declaró sin lugar la apelación que a su vez los mismos inquilinos habían interpuesto contra la decisión del Presidente de dicho Tribunal, actuando como Juez de Sustanciación, de fecha 24 de febrero de 1987, que les negó la prórroga solicitada para la desocupación del inmueble. Trátase, en consecuencia, de una negativa de apelación por el hecho de que en Venezuela no existe la tercera instancia, que permitiría apelar en contra de las sentencias que resolvieran otra apelación.

A este respecto la Corte observa:

El sistema de las apelaciones descansa en dos principios fundamentales. Primero, la existencia de Tribunales Superiores y de Tribunales Inferiores, y Segundo, que a los Tribunales Superiores se les atribuya competencia para revisar las decisiones de los Inferiores. En efecto, no basta la sola relación jerárquica, entre el Tribunal Superior y el Tribunal Inferior, sino principalmente en que a los primeros se les dé competencia para revisar las decisiones de los Tribunales que les son subalternos. Así, por ejemplo, no cabe duda alguna que esta Corte es un Tribunal Inferior respecto de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, pero, a este Máximo Tribunal, no se le ha dado competencia para revisar todas las decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. En este sentido puede señalarse, que las decisiones que esta última Corte dicte en base a la competencia que le atribuyen los ordinales 1º a 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no pueden ser revisadas por aquella Sala, porque las mismas son inapelables, e irrecurribles, en razón de que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo actúa como un Tribunal de única instancia.

Lo mismo ocurre respecto de la competencia de esta Corte como Tribunal de Alzada, contemplada en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, según el cual su competencia en tal grado de jurisdicción, se limita al conocimiento "De las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, *en primera instancia*, por los Tribunales a que se refiere el artículo 181 de

esta Ley, o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos". (Subrayado de la Corte). De este texto se deduce que esta Corte carece de competencia para conocer de las apelaciones en contra de las decisiones de aquellos Tribunales actuando como órganos judiciales de segunda instancia.

En el presente caso, la sentencia en contra de la cual se apeló fue dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, actuando como un Tribunal de segunda instancia, ya que la decisión apelada provino del Presidente de dicho Tribunal, que actuaba como un órgano de primera instancia. De manera, que por no haber la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuido competencia a esta Corte para conocer de las apelaciones ejercidas en contra de los fallos dictados por los Tribunales Contencioso-Administrativos en segunda instancia, resultaba inadmisibles la apelación de los inquilinos, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

3. *El Contencioso-Administrativo de los Actos Administrativos (Anulación)*

A. *Objeto*

CSJ-SPA (86)

11-12-86

Vista la demanda de nulidad de la Resolución Nº 5.629, de fecha 26-10-84, emanada del Ministerio del Trabajo, intentada por Félix Ramón Perozo Pinto y vista la decisión de esta Sala de fecha 5 de junio de 1986, mediante la cual se concluye que "...su competencia y la de los otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en lo atinente a los recursos contencioso-administrativos de anulación ha de quedar circunscrita al conocimiento de las pretensiones que se dirijan a impugnar los actos emitidos por los órganos de la Administración Pública en ejecución de normas de Derecho Administrativo y, por consiguiente, se encuentran excluidos del control de esa misma jurisdicción los actos de la Administración Pública emitidos con arreglo a otras ramas del ordenamiento jurídico positivo (civil, mercantil, laboral, etc.)" y tratándose, como se trata, en el caso de autos de una demanda referente a una relación laboral regida por la normativa contemplada en la Ley del Trabajo y su Reglamento, por lo cual, con arreglo a la citada sentencia, su conocimiento y decisión no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, se declara inadmisibles el presente recurso. Archívese el expediente.

Voto Salvado. El Magistrado Luis H. Farías Mata disiente del criterio sustentado por sus honorables colegas de Sala en la precedente decisión de 13 de octubre de 1986 producida con motivo del recurso intentado por Félix Ramón Perozo Pinto contra la Resolución Nº 5.629 de 26-10-84 emanada del Ministro del Trabajo.

En el referido pronunciamiento la Sala Político-Administrativa se abstiene de conocer del respectivo recurso, por considerar competente para decidir el fondo del asunto a la jurisdicción laboral, abstención que resulta inadmisibles para el autor del presente voto salvado en razón de lo siguiente:

1º Porque se contradice de esta manera la previsión contenida en los artículos 42, ordinal 10, y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que declaran competente a la Sala para "declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional", alterándose en esta forma, mediante la decisión precedente, una norma atributiva de competencia, de evidente orden público.

2º Porque de esa manera se estaría poniendo en manos de la jurisdicción laboral un caso de estricta índole contencioso-administrativa, consistente en el recurso

intentado contra un acto administrativo emanado del Ministro del Trabajo, acción fundamentada en dos motivos de impugnación —por ilegalidad— contra dicho acto, sobre los cuales tendría que pronunciarse el juez del trabajo —sin competencia para ello en criterio del autor de este voto salvado—, a saber:

De una parte, se impugna en el libelo respectivo una resolución ministerial (especie formal definida en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), por considerar que el acto administrativo en ella contenido, carece de la motivación que exige el artículo 18, numeral 5, de la misma Ley;

Por otra parte, se recurre del mismo acto por estimar el demandante que la autoridad administrativa violó el procedimiento previsto a los fines de la configuración del acto respectivo, vicio —considera el autor del presente voto salvado— castigado por la misma Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos con nulidad absoluta si se equipara a la ausencia total de procedimiento (art. 19, numeral 4), o con nulidad relativa (art. 20) en casos de menor gravedad.

Como puede observarse se trata de dos motivos de impugnación regulados por leyes administrativas y típicos del contencioso de anulación.

3º Porque la decisión que ha originado este voto salvado si bien se fundamenta en otra, de 5 de junio de 1986, conforme a la cual —se transcribe en el fallo del cual disintimos— esta Sala estimó que: “su competencia y la de los otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en lo atinente a los recursos contencioso-administrativos de anulación, ha de quedar circunscrita al conocimiento de las pretensiones que se dirijan a impugnar los actos emitidos por los órganos de la Administración Pública en ejecución de normas de Derecho Administrativo y, por consiguiente, se encuentran excluidos del control de esa misma jurisdicción los actos de la Administración Pública emitidos con arreglo a otras ramas del ordenamiento jurídico positivo (civil, mercantil, laboral, etc.)”; olvidó el sentenciador que mediante esa decisión definitiva de 5-6-86 se puso fin a un caso concreto en el cual no había acto administrativo que atacar —y así se resolvió allí en efecto—, habiéndose dejado incluso constancia en dicho fallo de que se trataba de una actuación de la administración como patrono y, por tanto, de índole eminentemente laboral. Consecuentemente lo que habría que aplicar ahora en —el presente caso— es, no la transcrita, sino otra parte de aquella misma decisión de 5-6-86 (“Fetraeducación”), que hace suya la presente de 10-01-80 (“Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo”), también en Sala Político-Administrativa, y que acoge igualmente la opinión de la Procuraduría General de la República sobre asunto de la índole del que ahora nos ocupa:

En efecto, conforme a ambas sentencias y a toda la tradición jurisprudencial de la Sala que en ellas se menciona, así como a la opinión del Procurador, son de nuestra competencia contencioso-administrativa casos como el presente, por cuanto: “corresponde al Ministerio del Trabajo ‘el cumplimiento de la parte administrativa’ del ordenamiento jurídico laboral, en orden a la vigilancia, tutela y estímulo de las relaciones laborales. Por otra parte al Ministerio de Educación le corresponde el poder de dirección frente al personal obrero que presta servicios en el Ministerio a su cargo, análogo al que detenta el jerarca en la Administración Pública, y que manifiesta mediante decisiones unilaterales o instrucciones obligatorias. En tal sentido, existe una clara diferencia entre el Ministerio del Trabajo como organismo administrativo ejecutor de la legislación laboral, y el Ministerio de Educación, representante de la República en las relaciones laborales entre ésta y los obreros a su servicio”.

.....

No obstante las razones expuestas, entiende sin embargo el magistrado disidente que pudo ser conducida la Sala a adoptar la presente decisión por el planteamiento

que el actor hizo del caso, al presentarlo —lo que, por lo demás, es habitual en este tipo de recursos— como si se tratara de un asunto de Derecho privado, incluso con citas, jurisprudenciales correspondientes a la casación en materia laboral, en lugar de haber respaldado el impugnante sus pretensiones —sobre cuya procedencia no opina el autor del presente voto salvado— por decisiones de esta misma Sala adoptadas en vía contencioso-administrativa; a saber: a) anteriores a la puesta en vigor de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por ejemplo, la de 19-2-62, (“Sudamérica de Seguros”), fallo en el cual el planteamiento fue realizado por el recurrente en forma similar al que iniciara estos autos, y no obstante la Sala hizo uso en aquella ocasión del indeclinable derecho del juez contencioso-administrativo de velar por la legalidad supuestamente infringida, facultad que hoy le reconoce expresamente el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; b) Posterior a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es, en cambio, la muy reciente decisión en Corte Plena de fecha 23-07-86 (“Oriente Entidad de Ahorro y Préstamo”), relativa asimismo a la motivación del acto administrativo, planteamiento fundamental del presente recurso contencioso.

Finalmente, aparte del natural deber de dejar expuesta su opinión disidente, aspira el magistrado autor del presente voto salvado a que para el futuro se produzca la necesaria rectificación del criterio hoy sustentado por la Sala; en el presente caso como consecuencia, estima, de una lamentable inadvertencia —incluso compartida en muy recientes decisiones declinatorias—, criterio que debería ser enmendado de aquí en adelante, so pena de seguir alterando reglas de competencia de ineludible cumplimiento tanto para los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa como laboral, esta última ahora obligada a pronunciarse, por efecto de decisiones como la presente, sobre actos administrativos emanados del Ministerio del Trabajo, impugnados por motivos que sólo descansan en razones atinentes al contencioso: la inmotivación de dichos actos, y la violación del procedimiento administrativo establecido por las leyes para que los respectivos funcionarios administrativos (inspectores del trabajo, y Ministro mediante recurso jerárquico) los produzcan y revisen en la vía administrativa interna, antesala del contencioso-administrativo judicial que compete a esta Corte.

CSJ-SPA

30-3-87

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

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

Siendo esta la oportunidad de fallar la solicitada suspensión de los efectos del acto impugnado, previamente estima oportuno esta Sala como Juez último de su propia competencia pronunciarse en torno a ella para el caso *sub-judice*. Recientemente 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 con un conflicto “...en orden al reconocimiento de un pretendido derecho retributivo referente al descuento de un día de salario”. Afirmó este Juzgador 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.

La naturaleza jurídica de la cuestión ahora suscitada no coincide con la antes referida; se trata ahora de un acto administrativo de efectos particulares dictado por el Ministro del Trabajo —ente administrativo—, mediante el cual ordenó la convocatoria a una Convención Obrero-Patronal para un tipo de actividad empresarial y con el objeto de negociar y suscribir un Contrato Colectivo para esa rama empresarial. Sirvió de fundamento normativo a la impugnada providencia administrativa el Decreto N° 440 de fecha 21-11-1958 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. Dicho Decreto-Ley, —debe observarse— no regla el fondo o contenido mismo de tales contrataciones, sino que impone al Estado una actividad administrativa dirigida a fomentar, desarrollar e incentivar la contratación colectiva.

Del modo aquí descrito y señalado, el caso de autos propuesto a este Tribunal es de naturaleza administrativa y no directa y estrictamente laboral. En efecto, no existe hasta ahora planteado un asunto que concreta y específicamente esté vinculado al fondo o contenido mismo de una contratación colectiva, sino a la obligación genérica, a la orden o mandato impuestas por el Estado a un particular para que emprenda una negociación destinada a suscribir un Contrato Colectivo. Como en el caso de autos se han llenado los requisitos reguladores de competencia exigidos por el citado fallo de esta Corte antes comentado, la tramitación y conocimiento de este 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, corresponde a esta jurisdicción y así se declara.

CSJ-SPA (661)

15-12-87

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Banco del Orinoco vs. ASITRABANCA

En decisión dictada el 5 de junio de 1986 (recurso de Fetraeducación), esta Sala estableció que hay actos de la Administración Pública que, aun cuando vulneren derechos subjetivos, no son objeto de recurso contencioso-administrativo, sino que cualesquiera reclamaciones deben ventilarse ante los Tribunales del Trabajo por ser los derechos pretendidamente lesionados de índole laboral, regidos por la Ley del Trabajo y su Reglamento, aplicable al fondo de la cuestión y, en consecuencia, corresponde a la jurisdicción del trabajo la decisión de tales litigios.

En el caso de autos, se suscitó entre el Sindicato y el Banco del Orinoco una cuestión acerca de un proyecto de contrato colectivo de trabajo sometido por aquél a su discusión conciliatoria, a lo que se opuso la empresa por las razones que invocó y acogió la Inspectoría del Trabajo, pero, apelada la providencia, el Director General, obrando por Delegación del Ministro del Trabajo, la revocó y, en consecuencia, ordenó a la empresa discutir el proyecto de contrato.

Como se nota, en el caso fue presentado un proyecto de contrato colectivo de trabajo, y, opuestas excepciones, el Inspector del Trabajo decidió su procedencia, pero el jerarca —de acuerdo al artículo 370 del Reglamento de la Ley del Trabajo— revocó la providencia. Se trata, pues, de una controversia acerca de si debe o no discutirse entre el solicitante y el patrono un proyecto de contrato colectivo de trabajo, en cuya virtud cualquier reclamación de alguna de las partes acerca de la

improcedencia de las negociaciones es una cuestión que, de acuerdo al criterio de la Sala, ha de ventilarse ante la jurisdicción laboral, no siendo, pues, competente para ello, por lo que el recurso es inadmisibile, inadmisibilidad que puede pronunciar no obstante haber sido admitido por el sustanciador, porque la Sala conserva siempre el derecho de examinar la admisibilidad.

Antes de concluir, se advierte que en el caso de autos es distinto al decidido el 30 de marzo de 1970 (recurso de ANSA) porque en éste el Ministerio del Trabajo lo que ordenó fue, de acuerdo al Decreto 440 del 21 de noviembre de 1958, convocar una convención obrero-patronal, de modo que no se planteaba un asunto que concreta y específicamente estuviese vinculado a una contratación colectiva; en cambio, en el presente caso se suscitó una controversia entre quienes presentaron un proyecto de contrato colectivo y la empresa llamada a discutirlo, la que se opuso y, en tal virtud, se produjo la Resolución que desestimó las excepciones invocadas y ordenó, pues, la discusión de ese específico contrato, siendo, por ello, una controversia entre los solicitantes y el Banco requerido para discutir.

Por lo expuesto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile, de conformidad con el ordinal 2º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el presente recurso incoado por el Banco del Orinoco contra la Resolución Nº 6.855 dictada por el Ministerio del Trabajo. Queda a salvo el derecho del interesado a interponer su recurso por ante la jurisdicción laboral competente. Se revoca así el auto dictado el 12 de noviembre de 1986 por el Juzgado de Sustanciación de la Sala.

CPCA

16-12-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carlos E. Vincens J. vs. Directorio General del Estado Miranda de la Corporación Criollitos de Venezuela.

Por tanto, en el presente caso, siendo el acto al cual se le imputa una violación de garantías constitucionales, una decisión emanada de una entidad deportiva (Corporación Los Criollitos), que precisamente dictó en ejercicio de la atribución genérica que le otorga el artículo 26 de la Ley del Deporte, de organizar dicha actividad, no cabe duda que constituye materialmente un acto administrativo o de autoridad y, por ello, el control de su legalidad queda sometido al conocimiento de esta Corte, conforme al ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CSJ-SPA (45)

8-2-88

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Armando E. Monasterios vs. CANTV.

Esta Sala debe dejar sentado, sin embargo, que ella no es competente para conocer de los recursos contencioso-administrativos de anulación que se interpongan contra los actos confirmatorios de los reparos emanados de la Contraloría General de la República, pues tal competencia corresponde al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, en primera ins-

tancia (artículo 11 del Decreto N° 2.057 del 8 de marzo de 1977) y a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en segunda, tal como reiteradamente lo ha sostenido en pacífica jurisprudencia. No obstante, el hecho de que conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación del acto confirmatorio del reparo, se haya interpuesto también la acción contra el acto general que el actor dice servirle de fundamento, hace que la competencia corresponda —también por esta razón— a esta Sala.

Sentado lo anterior se observa que la norma contenida en el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al permitir la solicitud de nulidad de un acto de efectos particulares y, al mismo tiempo, la del acto general que le sirve de fundamento, no puede interpretarse en el sentido de subvertir las reglas generales relacionadas con el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos de anulación, entre ellas, las vinculadas con el lapso previsto en la ley para interponerlos. En este sentido, el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, vigente para la fecha, consagró el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los reparos que formule la Contraloría en los siguientes términos:

“Contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el reparo, se podrá ejercer el recurso de plena jurisdicción por ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del término de cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la fecha de notificación. En el conocimiento de este recurso el Juez podrá examinar todas las circunstancias determinativas de la responsabilidad objeto del reparo”.

En consecuencia, el recurrente disponía de cuarenta y cinco días continuos para ejercer el recurso contencioso-administrativo de anulación y no lo hizo dentro de ese lapso, pues la confirmación del reparo le fue notificada el 10 de septiembre de 1982 y el recurso fue interpuesto el 8 de marzo de 1983, habiendo transcurrido, holgadamente, el plazo previsto en el artículo 103 de la citada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

En contra de lo anterior no podría argüirse que el objeto del recurso es también un acto de efectos generales con respecto al cual no existe lapso de caducidad para su interposición, pues las disposiciones relativas a los recursos contra actos de efectos particulares no han sido derogadas por el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, precisamente, la pretensión fundamental del recurrente es la nulidad del acto de efectos particulares, para lo cual invoca la nulidad de una disposición de carácter general que dice servirle de fundamento, todo ello, con miras a obtener la nulidad del acto particular que lo lesiona, que es —si se quiere— su pretensión básica.

De admitirse la tesis que se cuestiona, bastaría a los particulares alegar la ilegalidad o la inconstitucionalidad de las disposiciones generales que le sirven de fundamento a actos de efectos particulares cuyos recursos han ya caducado, para de este modo poner en funcionamiento el mecanismo jurisdiccional, lo que no pudo nunca haber sido la intención del legislador en el comentado artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CSJ-SPA (45)

8-2-88

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los actos generales que le sirven de fundamento al acto confirmatorio del reparo impugnado son: el numeral 10 del artículo 21 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República y el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. En efecto, se lee en la Resolución impugnada:

“Por las anteriores consideraciones, quien suscribe, en ejercicio de la atribución prevista en el numeral 1º del artículo 21 del Reglamento Interno del Organismo y de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, confirma el Reparó número DGAD-4-005 del 25-9-80, formulado a cargo de Armando Enrique Guía Monasterios por un monto de treinta y tres mil doscientos cincuenta bolívares (Bs. 33.250,00)”. (Subrayados de la Corte).

Como se observa, ninguna de esas disposiciones fueron impugnadas de nulidad, ni el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que confiere potestad a dicho organismo para confirmar, reformar o revocar los reparos mediante decisión que debe notificarse al interesado, ni el artículo 21, numeral 10 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, que señala como atribución de la Dirección General de los Servicios Jurídicos “conocer y decidir los recursos contra los reparos que regula el Capítulo II del Título VIII de la Ley Orgánica de la Contraloría”.

Muy por el contrario, el acto de efectos generales objeto de la acción de nulidad fue el numeral 9 del artículo 25 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, al cual se hace referencia en el texto de la Resolución, pero no en su dispositivo, y que, evidentemente, no constituye el fundamento del acto confirmatorio del reparo, pues dicha norma se limita a indicar el órgano competente, dentro de la Contraloría General de la República, para formular los reparos, disposición ésta que, como antes se señaló, no constituye el fundamento del acto administrativo de efectos particulares impugnado, pues a través de éste no se formuló un reparo, sino que se decidió un recurso contra un reparo ya formulado, para lo cual el Organismo Contralor se basó en las disposiciones antes citadas y la cuales no fueron objeto de la acción de nulidad.

Por lo expuesto, y por cuanto el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite demandar la nulidad, conjuntamente con la del acto administrativo de efectos particulares, sólo del acto o los actos generales que le sirvan de fundamento, y no cualquier disposición general a la cual se haga referencia en el acto, esta Corte declara improcedente la acción de nulidad incoada contra el numeral 9 del artículo 25 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República.

En virtud de los razonamientos anteriores, esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile la solicitud de nulidad del acto administrativo de efectos particulares de fecha 4 de mayo de 1982, emanado de la Contraloría General de la República e intentado por Armando Enrique Guía Monasterios, antes identificado, y sin lugar la acción de nulidad del numeral 9 del artículo 25 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, solicitada por el mismo ciudadano.

B. *Admisibilidad*a. *Requisitos*a'. *Definitividad del acto recurrido*

CSJ-SPA (60)

18-2-88

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Embotelladora Caroní C.A. vs. INCE.

La definitividad del acto impugnado, es un requisito de admisibilidad para que el acto administrativo pueda ser recurrido en sede jurisdiccional.

Ya es de vieja data el desarrollo jurisprudencial, particularmente el de esta Sala, respecto de los requisitos de admisibilidad de los recursos en vía contencioso-administrativa contra los actos de efectos particulares. De allí que el legislador, con fundamento en dicha jurisprudencia, consagrara expresamente, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuáles son esos requisitos, e hiciera lo mismo en otros textos legales como ocurrió, por ejemplo, en el Código Orgánico Tributario, respecto de los actos administrativos concernientes a la materia tributaria, al señalar los supuestos en que procede el recurso contencioso allí previsto.

Desde luego que, además de los requisitos que de manera explícita indique un determinado texto legal para que un acto administrativo pueda ser recurrido en sede jurisdiccional, existen otros que, pacífica y reiteradamente, ha venido exigiendo la doctrina y la jurisprudencia con tal propósito. Uno de esos requisitos es el relativo a la definitividad del acto, que es, precisamente el que según la Juez *a quo* no está presente en el que ante ella fue impugnado.

A ese respecto cabe recordar los criterios que en relación a los actos definitivos ha sentado en anteriores ocasiones esta Sala:

“Se entiende que un acto administrativo es definitivo, cuando implica la resolución, con plenos efectos jurídicos, de la cuestión sometida a conocimiento o decisión de la Administración. El acto definitivo, por tanto, es el que resuelve el fondo del asunto y, por ello, no necesariamente es un acto que emana del superior de la jerarquía pues más bien casi siempre se produce a niveles inferiores, por lo cual no debe confundirse el acto administrativo, del acto que causa estado”. (Sentencia del 10 de enero de 1979).

De manera pues que, en el presente caso, interesa conocer si el recurso contencioso-tributario interpuesto por Embotelladora Caroní, S.A., lo fue contra un acto definitivo o uno de trámite como lo afirma el sentenciador de la instancia, concepto este último que alude a aquella categoría de actos administrativos que, como su nombre lo indica, constituye un simple presupuesto de una decisión definitiva de la Administración y que, por lo tanto, no pueden ser objeto de impugnación, salvo que impidan la continuación de un procedimiento, causen indefensión o decidan indirectamente el fondo del asunto.

b'. *Agotamiento de la vía administrativa***CPCA**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Luigi Farato C. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

El principio mediante el cual no puede interponerse de nuevo recurso, como lo establece el art. 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para el recurso de reconsideración, es aplicable al recurso jerárquico una vez decidido.

Por tanto, una vez dictado el acto que ponía fin a la vía administrativa, es decir, el jerárquico, el recurrente debía dirigirse a la vía contencioso-administrativa para alegar sus razones de hecho y de derecho como lo hizo, pero sin requerir de la Administración nuevamente un pronunciamiento, situación que ha podido ser procedente si hubiera habido silencio de la Administración y el recurrente, sin obtener respuesta de sus recursos hubiera preferido esperar por ello sin acogerse a la negativa del recurso por el silencio de la Administración, pues en ese caso la nueva solicitud (de 20 de marzo de 1986) se hubiera entendido como un apremio por la decisión correspondiente.

Más aún, entiende esta Corte que el principio mediante el cual no puede interponerse de nuevo recurso, como lo establece el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para el recurso de reconsideración, es perfectamente aplicable al recurso jerárquico una vez decidido.

b. *Oportunidad de la decisión***CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Ana de Lourdes Blondell vs. República (Ministerio de Fomento).

Por otra parte, ha sostenido la actora que era obligación del *a quo* declarar la inadmisibilidad de la querella *in limine litis* y no en la sentencia definitiva, como en efecto ocurrió. En referencia a este punto, la Corte ha sostenido que, efectivamente en el auto de admisión, el Juez contencioso-administrativo puede no darle curso a la petición, desechando la demanda sin entrar a sustanciar el proceso. Tal facultad tiene como finalidad la de desembarazar *ab initio* a los tribunales, de causas cuya tramitación en definitiva va a conducir al rechazo de la demanda por adolecer de vicios que hacen imposible la consideración del fondo del asunto debatido. El pronunciamiento que hace el Tribunal sobre la admisibilidad, es un verdadero fallo, y como tal apelable ante el Superior, en los casos de juzgados unipersonales, o ante el Tribunal en pleno de los casos de juzgados pluripersonales.

Ahora bien, tal recurso de apelación única y exclusivamente puede ser ejercido en los casos en que se niegue la admisión del recurso; por lo tanto, la parte querrelada no puede apelar de la decisión que admite la demanda. Por otro lado, la cons-

tatación de las condiciones de admisibilidad es una materia que afecta el orden público y que se encuentra regulada por normas imperativas de derecho público procesal, en virtud de lo cual ello obliga a esta Corte a concluir que, el debate sobre la admisión del recurso se mantiene vivo durante el proceso, pudiendo el Juez declarar no admisible la acción con la única limitación de que no puede hacerlo después de decidir el fondo del asunto.

Así, con vista a los razonamientos antes expresados, considera esta Corte que el *a quo* actuó dentro de sus facultades legales, al pronunciarse en la sentencia definitiva sobre la inadmisibilidad de la querrela intentada por la abogada Ramona Becerra de Gómez, en representación de la ciudadana Ana de Lourdes Blandell G., sin hacer pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto, y así se declara.

C. Procedimiento

a. Reglas de procedimiento

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Ana de Lourdes Blondell vs. República (Ministerio de Fomento).

No es aplicable al proceso contencioso-administrativo el artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En relación a este punto esta Corte observa que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, invocada por la actora, regula los procesos a ser ventilados en la Administración Pública, Central o Descentralizada, e integradas en la forma prevista en sus respectivas Leyes Orgánicas, cuyo objeto es la emisión de un acto administrativo. Al contrario, el procedimiento judicial se dirime ante otro tipo de órganos como lo son los judiciales, pertenecientes no ya a la Administración Pública como los anteriores, sino a otra rama del poder público como lo es la judicial, y que ejercen la función jurisdiccional mediante sentencias, en las cuales declara, con fuerza de verdad legal, el derecho aplicable al caso concreto. Por lo tanto, no se puede pretender que en el procedimiento contencioso-administrativo se aplique la Ley Orgánica antes citada, ya que sus normas tienen expresamente por objeto la regulación de un procedimiento de naturaleza absolutamente distinta al judicial, como lo es el administrativo.

Por otro lado, existen en nuestro ordenamiento jurídico, normas expresas que regulan tanto el proceso de reforma de las demandas, como su admisión. Al respecto el Código de Procedimiento Civil vigente, norma de aplicación supletoria en estos procesos, en su artículo 343 establece que la demanda sólo podrá ser reformada hasta antes de la contestación, luego de lo cual se entiende trabada la litis. En tal sentido, se pronunciaba también el artículo 265 del Código de Procedimiento Civil (derogado por el actualmente vigente) bajo cuyo imperio fue introducida la querrela. En el caso de autos, la parte querellada no concurrió al acto de contestación de la demanda, por lo que, en aplicación del privilegio a favor de la República contemplado en el artículo 76 de la Ley de Carrera Administrativa, se la entiende contradicha. De ello resulta consecuentemente que el plazo que otorga la Ley para reformar la querrela se encuentra vencido, razón por la que ya no puede ser modificada la demanda.

Con vista de las consideraciones antes expresadas, esta Corte considera que no es aplicable al presente proceso contencioso-administrativo el artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y, por tanto, el plazo para modificar el escrito contentivo de la demanda venció luego de pasado el acto de contestación. En consecuencia, la reforma del recurso hecha por la querellante en esta alzada es extemporánea y, por tanto, inválida, lo que deja intactos tanto en su contenido como en su forma, los petitorios originalmente hechos por la actora al momento de introducir la querrela, y así se declara.

b. *Emplazamiento*

CPCA

28-1-88

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Círculo de Lectores vs. República, Ministerio del Trabajo (Comisión Tripartita).

Además, tampoco procede la reposición solicitada por el prenombrado tercero, porque en los juicios de nulidad no existe citación, que se hubiere dejado de practicar, sino que, por el contrario, existe un emplazamiento, mediante Cartel, a cualquiera interesado, incluyendo los destinatarios de los actos, y así se declara.

c. *Actuación de la Administración recurrida: Prohibición de la motivación sobrevenida*

CPCA

8-2-88

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Máximo Rivas vs. Instituto Nacional de Deportes.

La motivación sobrevenida no puede subsanar la inmotivación de que adolecen los actos administrativos cuando éstos son impugnados judicialmente.

Para resolver el objeto de la apelación, la Corte observa:

En el acto de remoción se señala como fundamento de dicho acto, de manera genérica, el ordinal 3º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con el "aparte B" (*sic*) del ordinal 2º del artículo único del Decreto Nº 211, sin atribuirle al querellante ninguna función en particular de las tantas que se mencionan en las normas señaladas. Tal circunstancia, además de configurar una deficiente motivación del acto, impide gravemente al querellante ejercer debidamente su derecho a la defensa para demostrar lo que considerara pertinente en contra de aquel acto. Pero, por otro lado, encuentra la Corte que es en el acto de contestación de la querrela, cuando la Administración indicó las funciones que a su juicio desempeñaba el querellante, y que permitían calificar su cargo de Coordinador Administrativo como de confianza y, por ende, de libre nombramiento y remoción. Ahora bien, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, la motivación sobrevenida no puede subsanar la inmotivación de que adolecen los actos administrativos, cuando

éstos son impugnados judicialmente, ya que de admitirse tal motivación sobrevenida, se causaría una gravísima indefensión a los administrados querellantes, porque antes de introducir las respectivas demandas de nulidad nunca podrían saber los verdaderos motivos que tuvo en cuenta la Administración para dictar un acto como lo dictó, sino después de introducida la demanda. Tal anormalidad no puede admitirse, y mucho menos podría aceptarse como un recurso en favor de la Administración para subsanar los errores y defectos de sus actos administrativos, sin lesionar la garantía constitucional de la defensa, y sin violar los artículos 9º y 18, ordinal 5º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que obliga a la Administración a formular en la motivación de sus actos, los motivos y razones de sus decisiones.

Desde otro orden de ideas, siendo ineficaces e inválidos los motivos sobrevenidos de los actos administrativos, alegados por la Administración demandada en el acto de contestación de la querrela, y al no constar en la motivación de tales actos, tampoco pueden ser objeto de prueba en los procesos de anulación, en razón de que no tienen relación con el objeto de la controversia, que viene determinada fundamentalmente por el contenido del acto cuya nulidad se pretende. Por esta razón, en el caso de autos, resultan impertinentes las pruebas que el sustituto del Procurador General de la República pretende hacer valer en juicio, y así se declara.

d. Suspensión de efectos del acto administrativo

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme

Caso: Fábrica de Pastas Milani vs. República, Ministerio del Trabajo (Comisión Tripartita).

Establece el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que, a instancia de parte, podrá acordarse la suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuando tal suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

En el caso de autos, la recurrente solicita la suspensión de la orden que fuere impartida por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia de los Estados Carabobo y Cojedes, mediante la cual se le ordenó "...reincorporar a sus labores habituales al ciudadano...".

Al efecto, estima esta Corte, sin ningún otro análisis adicional, que tal orden conlleva la apreciación de que el ciudadano cuya reincorporación se ordenó, prestaba servicios a favor de la recurrente, cuando el fundamento del presente recurso es la afirmación de ésta, según la cual, tal ciudadano no prestaba sus servicios a la misma recurrente, ni vinculado se hallaba con contrato laboral alguno.

La consideración acerca de la existencia o inexistencia del contrato de trabajo, corresponde al análisis de fondo de la materia en litigio, y por ende escapa a la consideración del presente fallo; sin embargo, es obvio que, negar la suspensión de los efectos del acto administrativo, conduciría a exigir el cumplimiento de un contrato cuya existencia no ha sido establecida.

De otra parte, la definitiva que se pronuncie por tal consideración, podría concluir negando la existencia del contrato de trabajo, cuando apriorísticamente se ha exigido su cumplimiento; luego es de concluir que mantener los efectos del acto cuya suspensión ha sido solicitada, podría causar un gravamen irreparable a la recurrente, puesto que, las obligaciones cuyo cumplimiento se exige, constituyen obliga-

ciones de hacer que se cumplen temporalmente e indiscutiblemente; lo ejecutado en el tiempo no puede ser modificado en forma alguna, ni sus daños reparados con posterioridad.

Per contra, si la decisión que sobre el asunto se dicte, llegare a afirmar la existencia del contrato cuya existencia se impugna, al trabajador cuya reincorporación se difiere, ningún perjuicio se le causa puesto que, si quedare firme la orden cuya suspensión se solicita, la misma alcanza la reincorporación y el pago de los salarios caídos a favor del presunto trabajador, y así se declara.

CPCA

11-2-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

No procede la solicitud de suspensión de efectos de la negativa de un registro.

El acto cuya suspensión ha sido solicitada es la Resolución número 356 dictada por la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada, creada por el Decreto número 61 del 20 de marzo de 1984 que resolviera no autorizar el registro de la deuda externa privada de la empresa Tejidos Loma C.A., por un monto de US\$ 33.744,83, originada por la compra de una máquina y sus accesorios para la fabricación de tejidos y confección de textiles contraída con el acreedor Valentín Rius Clapers S.A. El recurrente estima que los efectos de tal negativa le causan daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva, materializado fundamentalmente en la excesiva acumulación de intereses por la no solventación del préstamo que le fuera concedido así como por la pérdida del crédito ante el acreedor.

Esta Corte observa que la suspensión de los efectos de la negativa de un registro como es el caso presente no constituye, en principio, una situación que puede ser objeto de tal solicitud, por cuanto de accederse a la misma, se estaría otorgando en forma preliminar al recurrente, esto es, sin tener elementos de juicio que fundamenten tal decisión, la pretensión que el mismo ha deducido. Por otra parte el acto denegatorio, sólo puede "suspenderse", acordando el beneficio que ha sido negado y, ello no resulta técnicamente posible. Es así como esta Corte ha mantenido el criterio de la no procedencia de la suspensión de los actos que constituyen un rechazo por parte de la Administración, de la solicitud del administrado. Este criterio ha sido modificado parcialmente en el sentido de admitir que en circunstancias extraordinarias, en las cuales el recurrente demuestra con un cúmulo de pruebas la existencia de un daño que no puede repararse con el acto definitivo, la procedencia de tal solicitud. En principio sólo los actos que establecen cargas para los administrados constituyen el objeto del pronunciamiento previo que impide que se produzca la ejecutividad natural del mismo, ya que, en la situación señalada, la providencia del juez tiende a impedir la eficacia del contenido del acto administrativo; en cuanto que, en el pronunciamiento denegatorio la Administración lo que ha hecho es un rechazo de una pretensión, por lo cual la decisión del juez no sería otra cosa que su sustitución en la voluntad administrativa para crear una situación nueva cuya competencia natural radica en la esfera administrativa. El admitir la posibilidad de la suspensión de los efectos de los actos denegatorios ha sido una posición recientemente adoptada por la jurisprudencia contencioso-administrativa, limitándola a la real existencia de circunstancias extraordinarias. Ha señalado así la citada jurisprudencia que algunos actos de contenido denegatorio pueden ser afectados en su eficacia natural cuando su condición de tutor del orden público le obligue a adoptar

una medida análoga a la que derivaría de un amparo constitucional; pero esto sólo se plantea cuando los efectos naturales del acto exceden de los que destinan a producir el "acto-tipo", esto es, cada supuesto típico de decisión administrativa. En el caso presente el acto-tipo es la denegación de un registro por estimar la Administración que el solicitante del mismo incumplió con los requisitos exigidos para su obtención. El efecto natural es el rechazo de la solicitud y sus consecuencias indirectas escapan a la apreciación del Tribunal.

CSJ-SPA (53)

11-2-88

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Aluminium Company of Canada Limited vs. República (Ministerio de Fomento).

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo impugnado, previo el cumplimiento de requisitos que deben ser objeto de un riguroso análisis por parte de esta Sala, la cual a través de su jurisprudencia ha dejado sentados los principios fundamentales que rigen para su aplicación.

En tal sentido, ha establecido este Supremo Tribunal que la medida excepcional de suspensión es procedente, cuando sea indispensable para evitar que la ejecución del acto produzca al interesado perjuicios de imposible o difícil reparación en la sentencia definitiva si luego éste es declarado nulo, y bajo ese entendimiento la Corte, en múltiples ocasiones, ha suspendido los efectos de actos administrativos, una vez que ha valorizado o apreciado los daños y la irreparabilidad o la dificultad en la reparación de los mismos.

A los efectos del caso en estudio, la Corte observa que la empresa recurrente, para solicitar la aplicación de tal medida, ha alegado que el acto emanado del Ministro de Fomento mediante el cual declara la caducidad de la marca "ALCAN" de su propiedad, "pudiera ocasionarle un gran daño, puesto que personas interesadas con buena o mala fe pueden solicitar el registro de la marca declarada caduca y estará en una absoluta inseguridad jurídica para las operaciones comerciales que realiza ALCAN con sus clientes en Venezuela".

Analizada la situación, la Sala estima que realmente de no suspenderse la ejecución del acto impugnado, la empresa recurrente se vería obligada a paralizar sus operaciones comerciales en el país, ya que no podría hacer uso de su marca, así como también se encontraría en la difícil circunstancia de que dicho registro fuese concedido a un tercero. En el supuesto de que la Corte declarase con lugar el recurso, difícilmente podría acordar la sentencia definitiva la reparación del daño que la ejecución de ese acto haya podido causar, razón por la cual la Sala considera procedente la solicitada suspensión de los efectos del acto impugnado.

Es de advertir que esta decisión no prejuzga acerca de la procedencia o no de la declaratoria de caducidad a que se contrae la Resolución impugnada, lo que constituye la materia de fondo del asunto planteado, y que sólo puede ser verificada a través de las probanzas que la recurrente presente en el curso del proceso y sobre lo cual le está vedado a la Corte pronunciarse en esta oportunidad procesal.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa considera que en el caso de autos, concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, acuerda la suspensión temporal de la Resolución N° 3.137 de fecha 17 de octubre de 1986 dictada por el

Ministro de Fomento, previniendo a la impugnante que la falta de impulso procesal adecuado, dará lugar a la revocatoria por contrario imperio de la medida acordada.

CPCA

11-2-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: María A. Rauseo vs. Instituto de Previsión Social del Odontólogo (IPSO).

El recurso de nulidad objeto del presente procedimiento ha sido interpuesto contra dos actuaciones de la Comisión Electoral Nacional del Instituto de Previsión Social del Odontólogo, relativas a las elecciones que habrán de celebrarse el día 12 de febrero de 1988, tal como se evidencia de los autos. Una de las decisiones impugnadas es la admisión de la plancha encabezada por el Dr. Teodoro Cuberos; y la otra es la denegación de la inscripción de la que encabeza la recurrente. De allí que, de otorgarse la suspensión solicitada la misma daría lugar a la situación inversa, esto es, a la inscripción de la plancha de la recurrente y, a la cancelación del registro que fuera impugnado. Tales circunstancias, obviamente son efectos que exceden de la naturaleza cautelar que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia previera al establecer la suspensión, por cuanto inciden en tal forma sobre la cuestión de fondo que habrá de debatirse por medio del recurso. Esta circunstancia por sí sola es suficiente para declarar improcedente la solicitud interpuesta, a lo cual se suma, la inexistencia de alegatos concretos destinados a poner en evidencia el requisito esencial para la suspensión, como lo es la existencia de un daño irreparable o de difícil reparación en la definitiva. Por el contrario, en el caso presente la impugnación de los actos, de ser declarada con lugar, produciría la nulidad del acto con su natural efecto retroactivo, esto es, con la reposición del procedimiento eleccionario al momento en que el eventual vicio se produjo. Por todo lo anterior no está planteado un riesgo para los recurrentes, ni para la comunidad involucrada en el proceso, que no pueda ser reparado por la definitiva, por todo lo cual se niega el pedimento de suspensión.

e. Pruebas

CPCA

28-1-88

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

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

Procede la aplicación por analogía de las disposiciones de la Ley de Registro Público en materia de certificaciones, sobre los extremos que deben cumplir los actos administrativos de contenido certificadorio.

Ahora bien, al examinarse dicho expediente administrativo, la Corte encuentra que el acto certificadorio de las copias fotostáticas que lo componen, está formulado en forma defectuosa, hasta el punto que no es posible para esta Corte darle

el valor de verdaderas copias certificadas. En efecto, la certificación administrativa es una declaración que emite el funcionario con competencia para ello, de que las copias sobre las cuales recaen son una reproducción fehaciente de sus respectivos originales, lo cual supone una labor de confrontación por aquel funcionario, de modo que pueda asumir una responsabilidad por la veracidad de su declaración. En este sentido, esta Corte ha advertido sobre la forma errada e incierta en que algunos organismos de la Administración Pública emiten tales certificaciones. En efecto, en primer lugar, no consta la identificación de quien emite la certificación, ni el cargo que ocupa. En segundo lugar, cuando se trata de funcionarios que no tienen competencia directa para efectuar tales certificaciones, tampoco se señala la autorización previa de la máxima autoridad por la que se le delega tal facultad. En tercer lugar, y esto es lo más frecuente, cuando se trata de un expediente compuesto de varios documentos diferentes, se omite en cada copia de estos documentos la respectiva certificación, y se pretende suplir con una certificación general sobre todo el contenido del expediente. Y en cuarto lugar, en este último caso, en la nota de certificación se omite también indicar el número de páginas que componen el expediente para poder verificar la exactitud de la certificación. Estos criterios los ha venido reiterando esta Corte, en el sentido de que los organismos administrativos en su actividad certificatoria no pueden obviar las anteriores formalidades, porque de ellas depende la garantía de la veracidad y de la certeza de las certificaciones de los expedientes administrativos.

A este respecto, la Corte cree conveniente advertir, que ante la ausencia de normas expresadas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sobre los extremos que deben cumplir los actos administrativos de contenido certificatorio, por analogía, pueden servir de referencia las exigencias que para las certificaciones de los Registradores, se contemplan en el artículo 105 de la Ley de Registro Público. En efecto, la actividad de los registradores al ejercer la facultad de certificar las copias de los documentos protocolizados y de los documentos y expedientes que consten en sus archivos, constituye una típica función administrativa, a través de la cual la Administración Pública da seguridad jurídica a los instrumentos, y por ende, los datos que emiten por la función de donde provienen, como por la naturaleza de los organismos que los emiten, son de carácter administrativo. Existiendo, pues, semejanza entre estos actos y las certificaciones que producen el resto de los funcionarios de la Administración Pública Nacional, es posible aplicar por analogía las disposiciones de la Ley de Registro Público en materia de certificaciones.

Al carecer de valor probatorio el expediente administrativo, remitido por la Universidad Centro Occidental "Lisandro Alvarado", no es posible dar por cumplido el procedimiento disciplinario, que como presupuesto de la validez de las sanciones de destitución del personal docente ordinario de dicha Universidad, exigen el último aparte el artículo 64 del Reglamento General de dicha Universidad, y el artículo 39 el Reglamento del Personal Docente y de Investigación de la misma Universidad, y así se declara. Igualmente, por la carencia de validez del expediente en cuestión, tampoco es posible para la Corte dar por demostrados los hechos que según el acto recurrido configuran las causales de destitución, y así se declara.

CPCA**11-2-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Alejandro Sánchez vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Ahora bien, el artículo 1.384 del Código Civil prevé que las copias de documentos públicos o cualesquiera otros documentos auténticos hacen fe si las ha expedido el funcionario competente con arreglo a las leyes. Como se señaló, en cada una de las copias no figura el nombre del funcionario que las expide, razón por la cual se desconoce si él es funcionario competente, pues su firma no coincide con la que figura en la certificación genérica estampada al final del expediente, motivo este por el que, antes de violar el artículo 1.384 del Código Civil, el Tribunal *a quo* no hizo otra cosa que aplicarlo para desestimar dichas copias.

Lo mismo con el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central, de conformidad con el cual las copias certificadas se expedirán por orden expresa del Ministro; es este caso, por orden expresa de la autoridad competente y "serán firmadas por el funcionario correspondiente". La no correspondencia entre la firma con la cual se suscribió la certificación genérica y la que aparece en cada folio, sin indicación alguna de la persona a quien pertenece, no permite comprobar que el funcionario que la suscribió sea el funcionario correspondiente al que se refiere la Ley, razón por la cual, antes de violar el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central, el Tribunal *a quo* no hizo otra cosa que aplicarlo. Es cierto, sin embargo, como lo señala el tercer opositor, que las firmas no necesariamente deben ser legibles. Lo que se cuestiona en esta Alzada no es la ilegibilidad de la firma que aparece en cada folio, sino la ausencia de identificación de la persona a quien corresponde dicha firma, lo que impide determinar si se trata del funcionario "competente" o "correspondiente" al que se refieren los artículos 1.384 del Código Civil y 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

D. Poderes del Juez**CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: María G. de Wentinnes vs. Corporación de Desarrollo de la pequeña y mediana industria.

No obstante, debe recordarse que la omisión del procedimiento legalmente establecido es un motivo de nulidad absoluta, conforme lo prevé el ordinal 4º) del Artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y por ende, de orden público, que esta Corte podría apreciar y *declarar de oficio, si ello fuera así, de acuerdo al principio implícitamente consagrado en el Artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*. Aún más, los vicios que hacen los actos administrativos nulos absolutamente, no pueden ser convalidados, ni por la Administración, ni por los interesados, y mucho menos por los Jueces, de modo que éstos pueden declararlos nulos aunque la querellante no los hubiera alegado.

CPCA

14-1-88

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Isabel C.A. vs. RECADI.

En cuanto al *petitum* del recurso, debe señalar esta Corte que su pronunciamiento se concreta al acto impugnado, sin entrar a pronunciarse sobre otros aspectos, dado que la legalidad examinada se refiere al acto administrativo que negó el Registro de la Deuda Externa Privada de la empresa "ISABEL, C.A.", y las consecuencias de su nulidad es ORDENAR el Registro correspondiente.

En base a lo anterior, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara Con Lugar el recurso de nulidad interpuesto por la Empresa "ISABEL, C.A.", contra la Resolución N° 6.604 de fecha 1° de Noviembre de 1985 emanada de la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada (RECADI) creada por Decreto N° 61 del 20 de Marzo de 1984, cuya nulidad se declara, ORDENAN-DOSE el registro de la deuda externa privada de la antes mencionada empresa por un monto de cuatro millones seiscientos cincuenta y un mil ciento sesenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con ochenta centavos (US\$ 4.651.162,80), al tipo de cambio preferencial establecido en el Convenio Cambiario vigente para la fecha de Publicación del presente fallo.

E. Sentencia

a. Apelación

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Ligia Vivas vs. República (Ministerio de Justicia).

La correcta formalización ha de contener prioritariamente las razones por las cuales se impugna la sentencia apelada y sólo en segundo lugar, y como motivo de fondo, la defensa o ataque del acto administrativo que constituye el objeto de la controversia.

Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte, el precisar que la apelación prevista contra las sentencias de los Tribunales que deciden en materia contencioso-administrativa en primera instancia tiene un carácter particular, por cuanto no basta con ejercer el indicado recurso, sino que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 162, exige su formalización mediante un escrito en el cual señalan los motivos de hecho y de derecho que determinan su ejercicio, sin lo cual opera una presunción de desistimiento del mismo que puede ser declarada, tanto a solicitud de parte, como de oficio. La apelación posee así un carácter muy especial por cuanto lo que se pretende del apelante es que delimite los motivos de impugnación que desea formular contra el fallo recurrido, a fines de que el Tribunal de Alzada, de proceder, corrija o enmiende los vicios o irregularidades que se imputen a la decisión. Lo anterior no impide que se replanteen por parte del formalizante los

argumentos a favor o en contra del acto que fuera objeto del recurso; en razón de lo cual la correcta formalización ha de contener prioritariamente las razones por las cuales se impugna la sentencia apelada y sólo en segundo lugar, y como motivo de fondo contra la misma, la defensa o ataque del acto administrativo que constituyera el objeto de decisión en primera instancia. De allí que el apelante es quien determina en la formalización el objeto controversial, delimitando los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia. La apelación tiene en virtud de lo anterior gran analogía con el recurso de casación por lo que atañe a los vicios que se le imputan a la sentencia apelada, ya que éstos han de quedar perfectamente determinados; pero tal analogía es relativa por cuanto el Juez de Alzada no es simplemente un contralor de derecho, sino que su potestad abarca la decisión de todo el asunto, ya que tiene poder de revisión del acto administrativo originalmente impugnado.

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

En el caso *sub-judice*, resulta indudable que la parte apelante omitió, en forma manifiesta, el señalar en forma expresa y precisa los vicios de forma o de fondo que supuestamente afectaban el fallo de la instancia y que dieron lugar a su apelación. Tal y como se desprende del escrito de formalización, antes parcialmente transcrito, el sustituto del Procurador General de la República se limita a reseñar partes de la sentencia apelada y a manifestar su acuerdo y desacuerdo con los distintos pronunciamientos del Tribunal *a quo*. En consecuencia resulta evidente la carencia absoluta de razones de hecho y de derecho que permitan desvirtuar los fundamentos de la decisión recurrida, y ante tal circunstancia, la formalización así realizada resulta defectuosa, equivalente casi a la falta de formalización, por todo lo cual, dicha apelación debe considerarse desistida por esta Corte, y así se declara.

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Armando García vs. INOS.

El apelante en la formalización es quien determina el objeto controversial, por lo que debe delimitar los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia.

Entra esta Corte a analizar la apelación efectuada por el Sustituto del Procurador General de la República, y observa que el escrito se refiere y se limita a replantear los fundamentos de la querella.

En este sentido, ha sido jurisprudencia de esta Corte que el Artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, exige que en el escrito de formalización se señalen los motivos de hecho y de derecho que determinan su ejercicio, sin lo cual opera una presunción de desistimiento del mismo, que puede declararse de oficio o a instancia de parte. De este modo, la apelación posee un carácter especial, ya que se pretende que el apelante sea quien delimite los motivos de la impugnación

del fallo recurrido, con el fin de que el Tribunal de Alzada enmiende los vicios o irregularidades de la decisión.

Mas sin embargo, no debe considerar lo anterior como impedimento del formalizante para exponer nuevamente los argumentos a favor o en contra del acto objeto del recurso, no obstante, la correcta formalización debe contener prioritariamente las razones de impugnación del fallo recurrido, y sólo en un segundo plano y como motivo de fondo, la defensa o el ataque del acto administrativo objeto de la decisión de primera instancia. No puede aceptarse una formalización de la apelación que se queda en ratificar un criterio sostenido por ante el procedimiento llevado por el *a quo*, como si la apelación fuera una primera instancia y esta Corte por los amplios poderes de revisión que tiene, debe sustituirse al incumplimiento de una norma como lo es el Artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En este orden de ideas, es menester destacar que el apelante en la formalización es quien determina el objeto controversial, por lo que debe delimitar los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia. Es cierto, por otra parte, que el Juez de Alzada no es un simple contralor del derecho, sino que tiene potestad para abarcar la decisión de todo el asunto e incluso tiene poder de revisión del acto administrativo originalmente impugnado como se señalara anteriormente.

De lo precedentemente expuesto y examinado el escrito de formalización, presentado éste, no está dirigido a poner en evidencia los vicios de la sentencia, por lo que no puede considerarse como sustento del recurso, por cuanto la formalización únicamente está dirigida a poner de manifiesto que la Administración tiene un criterio distinto a la sentencia, y se omitió en el caso de autos, señalar con precisión los vicios de forma o de fondo de que adolecía la sentencia, por lo que la formalización así efectuada resulta defectuosa.

En este sentido, ha sido criterio de esta Corte que la carencia en la formalización de las razones de hecho y de derecho que permitan desvirtuar los fundamentos de la decisión apelada (como ocurre en el caso *sub-judice*) equivalen a la ausencia de formalización de la apelación, debiendo en consecuencia producirse ante tal situación los efectos previstos en el Artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir, el desistimiento de la apelación, lo cual así se declara.

CPCA

8-2-88

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Máximo Rivas vs. Instituto Nacional de Deportes.

El tiempo de que dispone el apelante para consignar el escrito contentivo de las razones de hecho y de derecho sobre las que apoya su recurso, es un lapso incluyente y no excluyente.

Al respecto esta Corte considera, que de acuerdo al texto del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el tiempo de que dispone el apelante para consignar el escrito contentivo de las razones de hecho y de derecho sobre las que apoya su recurso, antes que ser un lapso excluyente, es un lapso incluyente. En efecto, cuando la Ley expresa que determinado acto puede realizarse dentro de los días que componen un período de tiempo, se comprenden en él todos los días, desde el comienzo del lapso, o sea, desde el día *a quo*, hasta el día *ad quem* es decir, hasta el último de dichos días. Por el contrario, cuando el acto en cuestión

sólo puede efectuarse en un día fijo, al concluir los días anteriores, se excluyen del lapso todos estos días. La diferencia es clara. En el lapso abierto, el acto es oportuno si se efectúa en cualesquiera de los días que lo integran. Mientras que en el segundo lapso, el excluyente, hay que esperar el transcurso de todos los días anteriores para poder realizar el acto de que se trata.

En lo atinente al lapso para presentar el escrito de sustentación de la apelación, en los procedimientos de segunda instancia contencioso-administrativos, el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia reza textualmente:

“En la audiencia en que se dé cuenta de un expediente enviado a la Corte en virtud de apelación, se designará Ponente y se fijará la décima audiencia para comenzar la relación”.

“*Dentro* de ese término el apelante presentará escrito en el cual precisará las razones de hecho y de derecho en que se funde. Vencido ese término correrá otro de cinco audiencias para la contestación de la apelación. Si el apelante no presentare el escrito *en el lapso indicado*, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de la otra parte” (Subrayado de la Corte).

La utilización del adverbio *dentro*, que significa “en la parte interior de un espacio o término” y de la preposición “en” que indica “lugar, tiempo o modo en que se determinan las acciones de los verbos a que se refiere”, permiten concluir que el lapso que media entre el día siguiente a la designación del Ponente y a la fijación del décimo día para comenzar la relación de la causa (día *a quo*), y el día en que ésta se inicia, inclusive, (día *ad quem*), son hábiles para que el apelante consigne el escrito de sustentación de la apelación.

En el presente caso, el sustituto del Procurador General de la República presentó el escrito de fundamentación de la apelación, el día décimo, es decir, el mismo día en que comenzaba la relación de la causa en el procedimiento de Alzada, y por tanto, dicho escrito fue consignado “dentro” y “en” el lapso fijado para el inicio de la relación. Por otra parte, el hecho de que ese mismo día la Corte debe comenzar la relación mencionada, no lo elimina del lapso de que dispone el apelante para cumplir con la obligación procesal de sustentar su apelación, y así se declara.

En razón de lo expuesto, se desestima la solicitud del apoderado del querrelante de que esta Corte declare extemporáneo el escrito de fundamentación de la apelación presentado por el sustituto del Procurador General de la República, y en consecuencia, se considera válido e improcedente el pedimento de que se estime como desistida tácitamente la apelación, y así se declara.

b. *Recurso de hecho*

CPCA

9-2-88

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Establece el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que “...cuando el recurso haya sido intentado con el testimonio respectivo o una vez que éste sea consignado, la Corte, con vista del mismo, sin otra actuación... declarará... si hay o no lugar al recurso de hecho”.

En el caso de autos, el recurrente no presentó en la oportunidad respectiva, el testimonio indispensable para decidir a qué se refiere la norma transcrita, y, pareciere así, que el recurso no podría ser decidido por ausencia de aquel instrumento.

Ahora bien, considera esta Corte que el lapso concedido por la Ley para presentar tal recaudo es un lapso de caducidad, y en ausencia de su presentación dentro del plazo fijado por la Corte, debe precluir la oportunidad de su presentación, y así debe ser interpretada tal norma; lo contrario significaría la imposibilidad de decidir, enervándose la obligación procesal de los jueces de decidir, siendo tal circunstancia fuente de responsabilidad para los jueces, por denegación de justicia, tal como lo prevé el artículo 19 del Código de Procedimiento Civil. Y así se declara.

4. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales

A. Contencioso-Tributario

CSJ-SPA (654)

14-12-87

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: José Hoffman B. vs. I.S.L.R.

En un recurso contencioso-fiscal tramitado conforme a las disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta, la carga de la prueba del acto recurrido corresponde a la Administración tributaria.

El Tribunal de la recurrida al declarar sin lugar el recurso interpuesto, parece haber partido de la base de que en un recurso contencioso-fiscal corresponde al recurrente probar la existencia misma del reparo formulado. No otra conclusión puede extraerse de la lectura de la sentencia apelada, en la cual se declara sin lugar el recurso por no haber producido el recurrente los documentos pertinentes. Y analizado desde esta perspectiva el asunto sometido a consideración de la Corte, se encuentra que, efectivamente, aparecen en autos simples copias fotostáticas tanto de la Resolución impugnada como del acta de reparo que le sirve de fundamento. De manera que debe establecerse previamente si el recurrente, en un recurso contencioso-fiscal que debió tramitarse conforme a las disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta, tenía la carga u obligación de aportar la prueba del acto recurrido y si su no presentación puede acarrear válidamente la declaratoria sin lugar del recurso:

En el indicado orden de ideas se observa que la Ley de Impuesto sobre la Renta aplicable *rationae temporis* al caso de autos, imponía en su artículo 128 como principal carga procesal para el contribuyente al interponer el recurso contencioso-fiscal, el exponer las razones de hecho y de derecho en que éste se fundamente, añadiendo que el escrito respectivo y sus anexos podrían ser remitidos por intermedio de un juez o notario público. Obsérvese que, como única carga procesal para el momento de la interposición del recurso, la Ley de Impuesto sobre la Renta establecía la de señalar al órgano jurisdiccional las razones de hecho y de derecho en que se fundamente el recurso contencioso-fiscal. Mas no consagraba la obligación de presentar junto con el recurso el original del acto impugnado, pues de la mención de que aquél y sus anexos pueden ser remitidos por intermedio de un juez o de un Notario Público, no se colige que dicho original deba necesariamente ser acompañado.

El Código de Procedimiento Civil, aplicable por vía supletoria al caso de autos, establece a su vez como bien señala la representante de la Contraloría General de

la República, que el instrumento en que se funde la demanda, esto es, aquel del cual se derive inmediatamente la acción deducida, deberá producirse con el libelo. Sin embargo, tal disposición no puede aisladamente servir de fundamento para atribuir al recurrente la carga de probar la existencia del reparo. En efecto, por una parte, el artículo 315 del mismo Código de Procedimiento Civil, establece que si el demandante no hubiere acompañado su demanda con los instrumentos en que funde su acción, no se le admitirán después, a menos que haya designado en el libelo, la oficina o el lugar donde se encuentren —tal como podría interpretarse que sucede en el caso de autos—, o que sean de fecha posterior, o que aparezca, si son anteriores, que no tuvo conocimiento de ellos; y, por la otra, ha sido criterio tradicional de la jurisprudencia de Casación Civil, que la no presentación del instrumento fundamental de la demanda no lleva necesariamente a concluir que la misma deba ser declarada sin lugar, pues la sanción que el artículo 315 establece “se encuentra orientada a que el demandado se encuentra indefenso ante la presentación de un documento que, por su importancia, es imprescindible para la resolución del problema jurídico planteado, y que de haber sido conocido oportunamente, sobre él hubiese versado primordialmente la defensa, sin que puedan llevarse sus consecuencias hasta el extremo de que la demanda invocada en tales condiciones deba ser necesariamente declarada sin lugar, por cuanto el actor ha podido suplir tal omisión con otros medios de prueba” (sentencia de la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo del 21 de abril de 1965).

Y en efecto, encuentra la Sala que el problema planteado en el presente caso se encuentra solucionado por el Código Orgánico Tributario, el cual, en su artículo 75, establece que al escrito contentivo del recurso contencioso-fiscal debe acompañarse el documento donde aparezca el acto recurrido o, en su defecto, ser suficientemente identificado en el texto de aquél. Además, consagra para la administración tributaria la obligación de remitir el respectivo expediente administrativo, donde deberá aparecer copia del acto impugnado. Las dudas se presentan, pues, en aquellos casos que han debido tramitarse conforme a lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Respecto de éstos, el artículo 227 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta establece para la administración la obligación de remitir a los tribunales de Impuesto sobre la Renta el expediente correspondiente, que deberá contener, a tenor de lo dispuesto en el artículo 228 *ejusdem*, “el escrito original del recurso contencioso-fiscal, actas, ajustes de rentas, las planillas de resolución recurridas o la resolución original contentiva del acto recurrible, la constancia de estas notificaciones, certificación de la garantía prestada y la resolución administrativa sobre la reconsideración facultativa, si la hubo, y certificación de los días hábiles transcurridos en la administración: a) desde la fecha de recibo de las planillas o de notificación del acto recurrible hasta la fecha de interposición del recurso, y b) desde la fecha de interposición del recurso hasta la fecha de remisión del expediente al Tribunal”. Es de observar, además, que el único aparte del artículo 230 del mismo Reglamento establece que si no se produce la remisión del expediente administrativo dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de interposición del recurso, la causa quedará suspendida. Y en caso de autos la administración tributaria dio sólo satisfacción parcial a lo establecido en el últimamente citado texto reglamentario al limitarse a remitir la documentación con la cual contaba, pues, para cumplir debidamente con su obligación, ha debido formar el expediente administrativo con los documentos pertinentes y, ante la falta de alguno de ellos, requerirlo de la Contraloría General de la República para su posterior remisión al tribunal de impuesto sobre la renta.

De manera que mal podía declararse sin lugar el recurso contencioso-fiscal al cual se contrae la presente decisión, cuando en verdad correspondía a la administración tributaria formar el expediente que contuviera los documentos que permitirían en definitiva al tribunal tomar una decisión acerca de la procedencia o no de las objeciones fiscales. En consecuencia, resulta a todas luces improcedente declarar sin lugar un recurso contencioso-fiscal por no haber el recurrente aportado una prueba cuya carga no le correspondía.

En el caso concreto el Tribunal de la recurrida ha debido advertir la falta de la administración tributaria, y, en vez de declarar sin lugar el recurso en base a una indebida atribución de la carga de la prueba al recurrente, dictar un auto para mejor proveer, solicitando la remisión de los documentos pertinentes y, sólo de no cumplirse esta exigencia, decidir con los elementos de juicio que tenía a su disposición, pero en ningún caso, declarar sin lugar el recurso interpuesto pues, se insiste, ello no tiene fundamento en norma directa o indirectamente aplicable al caso de autos.

La atribución de la carga de la prueba de la existencia del reparo a la administración tributaria, se corresponde con la doctrina de esta Sala y de la jurisdicción especial, en el sentido de que las actas fiscales, dentro de la actuación administrativa, tienen una significación análoga a la del libelo de la demanda en el proceso civil (ver sentencia del 13 de noviembre de 1962) pues, en efecto, si cumplen función similar a la del libelo de la demanda y es la misma acta fiscal el documento fundamental del cual se deriva la pretensión del Fisco, corresponde a éste, por tanto, aportarla al proceso, acarreándole su no presentación sólo a él las consecuencias perjudiciales de declaratoria sin lugar del recurso contencioso-fiscal.

Por último, observa la Corte que el recurrente ante esta instancia ha consignado copia certificada de la Resolución N° DGSJ-3-1-10 del 17 de abril de 1980 en la cual consta el acto administrativo recurrido.

Todas las consideraciones antes expuestas llevan a concluir que el tribunal de la recurrida, al atribuir al contribuyente una carga procesal que no le corresponde, no actuó conforme a derecho, y así se declara.

B. *Contencioso-Funcionarial*

a. *Ente querellado*

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: William Meza vs. Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario.

Si a quien se demanda es a la República, el señalamiento del órgano al cual presta sus servicios el recurrente es a los solos efectos de identificar la ubicación del cargo en la Administración Pública Nacional, para el cumplimiento de la sentencia, cualquiera sea su contenido.

En primer término, esta Corte considera necesario pronunciarse sobre la solicitud de reposición formulada por el Sustituto del Procurador General de la República, en base a que la sentencia habría errado al determinar como demandado al Instituto

de Crédito Agrario y Pecuario, cuando en realidad lo fue el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario.

Sobre este punto es necesario destacar que el señalamiento correcto de las partes involucradas en el proceso es un requisito general exigido para las sentencias por el derecho procesal. En tal sentido, el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil contempla los requisitos de forma que deben cumplir los fallos, estableciendo en su ordinal 2º que deben contener "la indicación de las partes". En el caso de autos nos encontramos ante un recurso contencioso-administrativo, en el que se solicita, por un lado, la nulidad de ciertos actos dictados en ejecución de la Ley de Carrera Administrativa, por un ente público descentralizado, como lo es el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (Instituto Autónomo), y por el otro, el que se ordene al autor de tales actos, la reincorporación del querellante al cargo y que la condena al pago de los sueldos dejados de percibir. Por lo tanto, el señalamiento exacto del ente público es doblemente necesario, ya que se constituye en un elemento esencial de identificación de la providencia anulada, y nos permite conocer el organismo que deberá cumplir con las órdenes que da el fallo.

Ahora bien, a pesar de que los Institutos Autónomos como el del caso *sub-judice*, cuenten con personería jurídica y patrimonios propios distintos del Fisco, así como de órganos de representación legal y judicial propios, la Procuraduría General de la República debe intervenir en estos juicios, ya que conforme al artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa, es este organismo quien debe contestar la querella.

En este sentido, la Corte ha sostenido (caso Florángel Poleo Martínez contra el Fondo Nacional del Café. Expediente Nº 86-5795 de fecha 26 de noviembre de 1987) que la Ley de Carrera Administrativa regula las situaciones administrativas y, en particular, las del funcionario en servicio activo como aquel que se desempeña en el cargo correspondiente en el organismo a que pertenezca, pero su régimen estatutario se fundamenta en la carrera que realiza el funcionario en la Administración Pública, con el criterio de unidad orgánica de la Administración. Ello es particularmente cierto, cuando se consagra en el Procurador General de la República, como lo señaláramos supra, la representación y defensa de los intereses y derechos de la República en los juicios que se susciten en aplicación del Estatuto sobre la Carrera, sin hacer distinciones entre la República y los Institutos Autónomos como personalidades jurídicas distintas o diferentes.

Por tanto, si el criterio es la unidad de régimen estatutario, el ente querellado siempre será a la luz de la Ley de Carrera Administrativa vigente, la República. En consecuencia, si a quien se demanda es a la República, el señalamiento del órgano al cual presta sus servicios es a los solos efectos de identificar la ubicación del cargo en la Administración Pública Nacional para el cumplimiento de la sentencia, cualquiera que sea su contenido. En el caso de autos, el recurrente por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, precisó bien el organismo donde el funcionario prestaba sus servicios, es decir, el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, y demandó a la República de Venezuela, identificando el órgano señalado. Asimismo, cuando el Tribunal de la Carrera Administrativa admite el recurso en cuestión, indica perfectamente el órgano señalado (folio 12), más aún, la delegación de la representación del Procurador General de la República se hace en el Consultor Jurídico del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (folio 16), todo lo cual permite a esta Corte concluir que se produjo un error material por parte del Tribunal de la Carrera Administrativa que se subsana en esta instancia, al denominar al organismo como Instituto de Crédito Agrario y Pecuario en vez de Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, sin que ello sea motivo de reposición de esta causa, y así se declara.

b. *Admisibilidad***CPCA****11-2-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: María M. Trejo vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

La gestión conciliatoria debe necesariamente realizarse por ante la Junta de Avenimiento, órgano que de acuerdo a la Ley de Carrera Administrativa es quien conoce de las solicitudes de los funcionarios que sientan lesionados los derechos que la misma Ley les otorga. Ciertamente, que para poder intentar válidamente la acción por ante la jurisdicción contencioso-administrativa debe agotarse la instancia por ante la referida Junta.

Por otra parte, la Ley de Carrera Administrativa no establece plazo para acudir por ante la Junta de Avenimiento, y la jurisprudencia en la materia ha considerado que debe agotarse esa instancia entre la notificación de la actuación de la Administración Pública regulada por esa Ley y los seis (6) meses establecidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como plazo de caducidad de la acción por ante el juez contencioso-administrativo.

Ahora bien, esta Corte ha aplicado la Ley de Carrera Administrativa para regular los derechos y obligaciones de los funcionarios del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, ante la ausencia de un estatuto de funcionarios exigido por la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Pero de allí a exigirle al referido órgano municipal que cree la Junta de Avenimiento como instancia de conciliación, es una imposición organizativa que no le corresponde a esta instancia jurisdiccional. Sin embargo, ello no obsta para no apreciar que la solicitud por ante el Presidente del Concejo Municipal tenía por finalidad que éste reconsiderara la medida de remoción, aun cuando se invocara la conciliación como motivo de la solicitud. Es por ello, que si recurrió a la instancia jerárquica superior para agotar la vía conciliatoria, esta solicitud no era una conciliación sino una reconsideración.

En consecuencia, al haberse ejercido esa reconsideración se hizo transcurrido el lapso de quince (15) días de que la recurrente se dio por notificada y aun en el caso de que se admitiera que pudo solicitarlo el 13 de mayo de 1982, por su contenido conciliatorio para interponer el recurso contencioso-administrativo, debía esperarse de acuerdo al artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a que "quedaría abierta (esa vía) cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes". (Subrayado nuestro). En tal sentido interpuesto el recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el jerárquico, deberá ser decidido en los noventa (90) días siguientes a su presentación.

De manera que si el particular, en este caso la funcionaria afectada por la medida de remoción decidió buscar dentro de los seis (6) meses a partir del acto y en aplicación del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que establece que "el interesado podrá intentar el recurso previsto en el artículo 121 (actos administrativos de efectos particulares) dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación al interesado, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la administración no hubiere decidido el correspondiente recurso

administrativo en el término de noventa (90) días consecutivos a contar de la fecha de interposición del mismo.

La correspondencia existente entre el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y los artículos 91 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al caso de autos aceptando como extensiva la posibilidad de un recurso de reconsideración de contenido conciliatorio, el recurso contencioso-administrativo intentado por ante el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, resulta extemporáneo, como bien lo indica el Tribunal *a quo*, y así se declara.

CPCA

11-2-88

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Elisa I. Correa vs. República (Ministerio de Justicia).

Lo que marca el comienzo del lapso de caducidad para el inicio de las acciones derivadas de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa es el hecho que dio lugar a la acción.

Descartado el motivo de impugnación antes señalado, debe la Corte examinar el pronunciamiento del Tribunal *a quo* respecto de la caducidad de la acción, que dicho Tribunal resolvió en la sentencia definitiva, pero como una cuestión previa a la decisión de fondo. A este respecto la Corte observa:

Cuestiones muy diferentes son el nacimiento de los derechos y la oportunidad en que deben ejercerlos los funcionarios al serles conculcados o lesionados por la Administración. En efecto, la titularidad de un derecho no da por sí cualidad para accionar por el reconocimiento de tal derecho, sino cuando ocurre el hecho que impide su ejercicio, o lo desconoce. Antes de que se den estos supuestos no existe un interés procesal actual en acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, porque la tutela jurisdiccional no se justifica. Por el contrario, si existe el derecho, lo cual es siempre anterior, y la Administración niega expresa o tácitamente su reconocimiento, o impide su ejercicio, entonces es cuando nace la necesidad de ir ante los órganos jurisdiccionales a solicitar su intervención para que se restablezca la situación jurídica subjetiva infringida. Por tanto, es a partir de la ocurrencia de aquellos hechos de la Administración cuando comienzan los lapsos de caducidad para que los interesados ocurran ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En materia del contencioso de la función pública, lo que marca el inicio del lapso de caducidad para el ejercicio de las acciones derivadas de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, es el hecho que dio lugar a tales acciones, y no el nacimiento de los derechos en cabeza de los funcionarios. Por esta razón, como lo expresa el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, el día en que se produjo el hecho que dio lugar a la acción con base a dicha Ley, es el punto de partida del lapso de caducidad de seis meses para que la acción en concreto pueda ser ejercida válidamente y no el día en que se produjo el nacimiento del derecho en favor de los funcionarios.

CPCA

21-1-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rodón de Sansó

Caso: Alvaro L. Osorio vs. Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

“En sentencias anteriores, esta Corte ha precisado la naturaleza jurídica de la conciliación, como un mecanismo creado por el legislador de la carrera administrativa para llevar a la Administración el conocimiento previo de las prestaciones del funcionario, de manera que los conflictos que se susciten y que pueden trascender a reclamaciones judiciales, pueden ser atendidos en el seno de la propia Administración, antes que en una jurisdicción externa. Ha indicado que siendo ésta la finalidad que se deriva de la *ratio* de la norma contenida en el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, el ejercicio de los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico conduce al mismo fin que la gestión conciliatoria que se cumple ante la Junta de Avenimiento. Ahora bien, “en el caso de que el querellante prefiera seguir la vía delineada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, deberá esperar la decisión del recurso administrativo o el vencimiento de los lapsos correspondientes, para poder interponer la querrela por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa”. (Sentencia del 11-6-87).

Tal criterio ha sido fundamentado por la jurisprudencia en la especialidad de la materia regulada por la Ley de Carrera Administrativa, según la cual las reclamaciones de los funcionarios públicos o de los aspirantes a ingresar a la carrera administrativa, que forman un sector determinado o individualizado dentro del conjunto de los administrados, deben canalizarse, en la vía administrativa, con arreglo a los mecanismos que el propio estatuto establece. La especialidad, en este caso, no está constituida por los recursos genéricamente establecidos contra todo acto administrativo, sino por la materia de personal específicamente regulada en la Ley de Carrera Administrativa. Y si bien es cierto que el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos estableció un orden de preferencia en la aplicación de las normas solamente en lo que se refiere al procedimiento ordinario o constitutivo de los actos administrativos, ello no excluye la previsión de derecho común contenida en el artículo 14 del Código Civil, considerada como un principio de universal aceptación para la interpretación del derecho. En tal sentido, la vía de conciliación es un sistema especializado de defensa o protección jurídica del funcionario, más ágil e idóneo para plantear en la vía administrativa sus quejas o reclamaciones y, además, la única condición establecida en la Ley de Carrera Administrativa para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa y, por consiguiente, constituye una previsión de naturaleza especial frente al procedimiento de revisión de los actos administrativos establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Ello no significa, sin embargo, que el funcionario no pueda utilizar los clásicos recursos administrativos de reconsideración y jerárquico simultánea o sucesivamente a la gestión conciliatoria, en virtud del principio de la amplitud y libertad de la defensa, pero, en tal caso, ciertamente tendría necesidad de esperar el agotamiento de esas instancias administrativas a las cuales también haya acudido, porque la actividad del funcionario que haya preferido ocurrir además a esa vía impediría que el acto causare estado, hasta la definitiva decisión de los recursos o el transcurso de los lapsos correspondientes.

C. *Poderes del Juez*a'. *Anulación y condena***CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Noris C. Camacho vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Los representantes de la querellante argumentan en su recurso de apelación que la recurrida limita injustificadamente el pago indemnizatorio, ya que el acordado resulta parcial y, por tanto, no cubre en forma compensatoria el lucro cesante sufrido por la funcionaria como consecuencia de la medida administrativa anulada. En tal sentido esta Corte reitera que el reclamo del pago de las remuneraciones dejadas de percibir no es más que una pretensión de condena de una indemnización de daños y perjuicios en contra de la Administración, derivada de un hecho ilícito de aquélla, es decir, extracontractual, como lo es la emanación de un acto administrativo ilegal, o sea por haber actuado sin sujetarse a las normas y formalidades que rigen la emanación de dicho acto. Ahora bien, de conformidad con el artículo 73, ordinal 1º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta pretensión puede acumularse en un mismo libelo a la solicitud de nulidad del acto impugnado, y el tribunal contencioso-administrativo puede, de resultar procedente, acordar el pago de esa indemnización, la cual deberá estar representada por la pérdida de la remuneración dejada de percibir, y la misma, una vez acordada por el tribunal, debe corresponder al equivalente de la pérdida realmente sufrida (daño emergente), tal como lo establece el artículo 1.273 del Código Civil, pues la potestad que le confiere el artículo 131 de la Ley de la Corte al Juez contencioso-administrativo es para acordar o no la reparación de daños y perjuicios, mas no para tasar discrecionalmente el monto de los mismos, pues esa determinación está obligada a hacerla con sujeción estricta a lo alegado y probado en autos en ese sentido, pues se trata de una reclamación de daños materiales, y no morales. Sobre la base de lo expuesto se colige que toda pérdida sufrida por el funcionario que sea consecuencia directa del acto ilegal de retiro de la Administración, debe entrar en el monto de la indemnización que ésta le debe pagar cuando se produce el pronunciamiento del órgano jurisdiccional. En este marco conceptual forman parte de las remuneraciones debidas, no solamente los sueldos dejados de percibir, sino también la bonificación de fin de año y el bono vacacional, previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley de Carrera Administrativa, porque son beneficios inherentes a la prestación de servicios del funcionario, y lógicamente si se interrumpe ilegalmente dicha prestación, se impide la obtención de los mismos. En este mismo orden de ideas no podrían formar parte de esa indemnización los aumentos de sueldos que durante la cesantía del empleado pudiere acordar la Administración, por resultar los mismos eventuales. De lo expuesto se colige que si durante el desarrollo del juicio la Administración demuestra que el funcionario retirado ejerció funciones remuneradas en entes públicos o privados, el monto de la indemnización que acuerde el Tribunal deberá estar en proporción al tiempo trabajado y al sueldo o salario devengado.

CPCA**17-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: María Luisa Colón de Guena vs. INCE.

En consecuencia de lo anterior, procede la reincorporación al cargo desempeñado, con el pago a título indemnizatorio de los sueldos dejados de percibir desde el retiro hasta la ejecución de la presente sentencia. En este sentido la Corte aprecia que la recurrida, contrariamente a lo planteado por el sustituto del Procurador General de la República, en la formalización de la apelación, sí determina desde cuándo deben pagarse dichos sueldos, mas su cómputo no puede extenderse hasta la reincorporación, por constituir ello una contravención de lo dispuesto en los artículos 244 y 239 del Código de Procedimiento Civil, por lo que se fijan desde el retiro hasta la ejecución del presente fallo, y así se declara.

En cuanto a si la prima de transporte debe o no formar parte de la indemnización que debe pagarse a la actora por causas del daño que se derivó del retiro ilegal, que constituye el objeto de su apelación, esta Corte observa que al folio 80 del expediente administrativo consta el Movimiento de Personal de la querellante, en donde aparece su designación como Administrador Jefe I, cargo éste que fue clasificado como Coordinador de Programas de Formación I y en dicha designación se le fijó una prima de transporte de trescientos bolívares (Bs. 300,00) quincenales. Igualmente consta a los folios 71 y 65 que, en cargos anteriores, la querellante disfrutaba de una prima de transporte de doscientos bolívares (Bs. 200,00), quincenales.

Por tanto, por tratarse de una cantidad de dinero que la actora percibía, su pérdida por el retiro ilegal, constituye un daño y, por ende, debe reconocerse una indemnización a la actora por este concepto. En efecto, como se expresó, las cantidades cuyo pago se ordena se hace a título de indemnización y no a título del pago de servicios prestados, de modo que todas las cantidades que con ocasión del retiro, que resulte anulado por ilegal, el funcionario deje de recibir, constituye una pérdida patrimonial que puede ser indemnizada, si en la respectiva querrela se formula la respectiva pretensión.

En el caso presente, probada la causa del daño, es decir, el retiro ilegal, así como la causalidad entre tal daño y la pérdida de los sueldos y demás cantidades reclamadas expresamente por la actora y, por último, evidenciado que el hecho dañoso provino de la Administración Pública, la consecuencia necesaria es la de su condena al pago de los daños y perjuicios demandados, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.185 del Código Civil, en concordancia con el artículo 206 de la Constitución y con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

CPCA**11-2-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Elisa I. Correa vs. República (Ministerio de Justicia).

En el caso de autos, la demanda fue presentada el 12 de diciembre de 1984, dentro de los seis meses siguientes al silencio administrativo negativo que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, permite dar por agotada la vía administrativa y acudir a la vía contencioso-administrativa. Por tanto, la querellante ejerció dentro del plazo a que se contrae el artículo

82 de la Ley de Carrera Administrativa la acción correspondiente, resultando oportuna su interposición, y sin que hubiera caducado el plazo para ello.

En razón de lo expuesto, la interpretación dada por el Tribunal de la Carrera Administrativa al artículo 82 antes citado, no resulta adecuada, por lo que la sentencia apelada debe ser revocada. Ahora bien, por cuanto la revocación de la sentencia no lo ha sido por motivo de alguna nulidad procesal, sino por errores en el juzgamiento, y en concreto por la incorrecta interpretación de la Ley, no cabe aplicar el mecanismo contemplado en el artículo 209 del Código de Procedimiento Civil, que permite a los Tribunales Superiores revocar las sentencias de los Inferiores, y conservar su competencia para resolver también el fondo del asunto. Por el contrario, cuando la revocatoria de las sentencias lo es por errores en el juzgamiento, o por la inadecuada aplicación de la regla de Derecho, y no por vicios en su forma, debe devolverse la causa al Tribunal de Primera Instancia para que éste resuelva la controversia. De no procederse en la forma expuesta, se estaría eliminando a las partes totalmente una instancia. Tal ocurriría en el presente caso en que el Tribunal de la Carrera Administrativa sólo se pronunció sobre la inadmisibilidad de la acción, pero no sobre su fondo, es decir sobre si procedía o no, el reintegro del funcionario a su cargo. En consecuencia, revocada la decisión que consideró inadmisibile la demanda, debe el Tribunal de la Carrera Administrativa, como Tribunal de la Causa, decidir sobre el objeto de la controversia y no esta Corte, y así se declara.

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Freddy A. Tovar vs. Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología.

En relación al alegato de los representantes del querellante relativo a que el *a quo* limitó injustificadamente el pago indemnizatorio acordado, porque consideró que los pedimentos que excedían el pago de los sueldos dejados de percibir resultaban indeterminados y eventuales, esta Corte reitera que el reclamo del pago de las remuneraciones no es más que una pretensión de condena de una indemnización de daños y perjuicios en contra de la Administración derivada de un hecho ilícito de aquélla, es decir, extracontractual, como lo es la emanación de un acto administrativo ilegal, a sea, por haber actuado sin sujetarse a las normas y formalidades que lo rigen. Ahora bien, de conformidad con el artículo 73, ordinal 1º, de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta pretensión puede acumularse en un mismo libelo a la solicitud de nulidad del acto impugnado, y el tribunal contencioso-administrativo puede, de resultar procedente, acordar el pago de esa indemnización, la cual deberá estar representada por la pérdida de la remuneración dejada de percibir, y la misma, una vez acordada por el Tribunal, debe corresponder al equivalente de la pérdida realmente sufrida (daño emergente), tal como lo establece el artículo 1.273 del Código Civil, pues la potestad que le confiere el artículo 131 de la Ley de la Corte al juez contencioso es para acordar o no la reparación de daños y perjuicios, no para tasar discrecionalmente el monto de los mismos, pues esa determinación está obligada a hacerla ateniéndose a lo alegado y probado en autos, pues se trata de daños materiales y no morales. Por tanto, toda pérdida sufrida por el funcionario que sea consecuencia directa del acto ilegal de retiro emanado de la Administración, debe entrar en el monto de la indemnización que ésta le debe pagar cuando el órgano jurisdiccional

se pronuncia en ese sentido. En este marco conceptual forman parte de las remuneraciones debidas no solamente los sueldos dejados de percibir, sino también la bonificación de fin de año y el bono vacacional, previstos en los artículos 21 y 20 de la Ley de Carrera Administrativa, porque son beneficios inherentes a la prestación de los servicios y, lógicamente, si se interrumpe ilegalmente dicha prestación, se impide la obtención de los mismos. En este mismo orden de ideas, no podrían formar parte de la indemnización los aumentos de sueldos que durante la cesantía del funcionario pudiese acordar la Administración, por resultar los mismos eventuales. De lo expuesto se colige que si durante el desarrollo del juicio la Administración demuestra que el funcionario retirado desarrolló funciones remuneradas que acuerde el Tribunal deberá estar en proporción al tiempo de trabajo y al sueldo o salario devengado.

En el caso *sub-judice* el querellante pidió "solicitamos que en el cálculo definitivo de la indemnización reclamada, se incluyan eventuales aumentos o variaciones de sueldo, beneficios por antigüedad, derechos a todos los funcionarios por igual y no en consideración a la persona específica del funcionario reclamante, tales como bonos, asignaciones y prestaciones socio-económicas de toda índole" (página 14 de la querella). Al respecto la Corte observa, como bien lo asentó el Tribunal *a quo*, que los pedimentos resultan eventuales pues se refieren a posibles aumentos o variaciones de sueldos que se den a todos los funcionarios durante el período que el querellante se encuentra cesanteado, que, como se expresó anteriormente, no forman parte de la indemnización de daños y perjuicios. En lo concerniente a los bonos, el pedimento resulta totalmente indeterminado, pues se refiere en forma genérica a "bonos, asignaciones y prestaciones socio-económicas de toda índole", es decir, que no se especifica a qué bonos se refiere ni vincula dicha especificación a la correspondiente norma jurídica. Por tal razón se desestima este alegato de los representantes del querellante.

La Corte observa que ciertamente el Tribunal de la Carrera Administrativa no se pronunció sobre el pedimento del querellante relativo a la calificación de los servicios, solicitada en el libelo, es decir, no decidió con arreglo a todas las acciones deducidas. Por tal razón considera válida la impugnación del apelante, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con los artículos 150 y 152 de su Reglamento General, tal calificación de servicios resulta procedente, y así se declara.

b. *Control difuso de la constitucionalidad*

CPCA

28-1-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Delia de Torrealba vs. INCE.

Esta Alzada observa que el fondo de la controversia se reduce a determinar si la aplicación del Decreto 1.379 del 15 de enero de 1982, actualmente derogado, pero vigente para el momento en que fue dictado el acto administrativo que afectó a la querellante, en concordancia con el artículo 4, ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa, resultaba válido para remover y retirar funcionarios públicos sobre la base de calificarlos como de libre nombramiento y remoción. Conviene señalar que el *a quo* se pronunció sobre la legalidad de la aplicación de ese instrumento jurídico; pero en el caso de autos, anuló la remoción porque la Administración no probó que la actora realizara actividades o funciones que permitiera calificar su cargo como de libre nombramiento y remoción.

Para decidir es necesario precisar que el artículo 4, ordinal 3º, de la Ley de Carrera Administrativa expresa: "Los demás funcionarios públicos que ocupen cargos de alto nivel o de confianza en la Administración Pública Nacional y que por la índole de sus funciones, el Presidente, mediante Decreto, excluya de la Carrera Administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros". Ahora bien, dicho esquema normativo no resulta aplicable *per se*, ya que requiere de su concatenación con el correspondiente Decreto del Ejecutivo Nacional, en el cual se excluyan los funcionarios públicos que ejerzan cargos de alto nivel y de confianza. Hasta ahora el único instrumento normativo que en su contenido y fundamentación constituye un Reglamento de ese artículo de la Ley de Carrera Administrativa, es el conocido como Decreto 211 de fecha 2 de julio de 1974 y, en consecuencia, es el único que sirve para fundamentar las actuaciones administrativas que se concretan en la remoción de los funcionarios a que alude el ordinal 3º del artículo 4 de la Ley de Carrera Administrativa, sin que esto signifique que sea uno solo el Decreto que enumere los cargos de alto nivel o de confianza; por tanto, puede perfectamente el Ejecutivo Nacional dictar otro Decreto mediante el cual ejerza la potestad que le confiere la Ley; siempre y cuando tenga por finalidad y objeto la enumeración de los cargos de alto nivel y de confianza y justificarlo por la índole de las funciones.

En el caso de autos la calificación de la querellante como de libre nombramiento y remoción se produjo sobre la base de un instrumento normativo distinto al Decreto 211, concretamente como se expresó anteriormente en el Decreto 1.379 del 15 de enero de 1982, mediante el cual el Ejecutivo asumió la potestad de excluir clases o series de cargos, sin vincularlos a la índole de las funciones de sus titulares, desnaturalizando de esta manera la facultad que le confiere la Ley, que conduce a que dicha exclusión se haga a través de una enumeración caso por caso indicando los cargos de alto nivel y de confianza.

En consecuencia, esta Corte desestima el contenido del Decreto 1.379 del 15 de enero de 1982 en lo referente a la declaratoria de libre nombramiento y remoción de las clases de cargos en el indicado, y lo declara inaplicable por cuanto no constituye la reglamentación del artículo 4, ordinal 3º, de la Ley de Carrera Administrativa. La inaplicabilidad de ese instrumento normativo conduce a postular que la remoción de la querellante resulta ilegal porque carece de la base legal adecuada que, como se sostuvo anteriormente, debería ser el Decreto 211. Por tanto, la decisión del Tribunal de la Carrera Administrativa que sustentó la legalidad de la actuación administrativa del ente querellado en el referido Decreto 1.379, está desajustada del Ordenamiento Jurídico Funcional Venezolano, y así se declara.

VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Limitaciones urbanísticas: Zonificación

CPCA

11-2-88

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Helena Paneyko de Bonvadallp vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

Para decidir, esta Corte observa:

Originalmente las pautas de zonificación para la Urbanización Prados del Este, estaban contenidas en dos oficios emanados de la Ingeniería Municipal del Distrito

Sucre del Estado Miranda, signados por los números 510 y 672 de fechas 1º de octubre de 1958 y 21 de julio de 1959, respectivamente; el primero aprobatorio del Anteproyecto de la Urbanización en lo referente a la zonificación, parcelamiento y vialidad, y el segundo modificadorio de las condiciones de las zonas destinadas para comercio local y comunal. El citado Oficio N° 510, aprobó siete tipos de zonificaciones, como lo son R-2 y R-3 de vivienda unifamiliar aislada, las de comercio local, comunal, vecinal e industrial, y las áreas educativas.

Posteriormente, ello va a ser modificado cuando el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, en uso de sus atribuciones legales, dicta el 10 de mayo de 1965 el Acuerdo N° 18, publicado en la *Gaceta Municipal* de fecha 17 de noviembre de ese mismo año. En ésta se dispone la rezonificación de las parcelas, aprobadas como R-2 y R-3, ubicadas en la Urbanización Prados del Este, sometién-dolas a la zonificación R-3E (especial de Prados del Este), en los términos especiales que allí se especifican.

Posteriormente, el referido Concejo Municipal, dictó la ordenanza de zonificación del Distrito Sucre, publicada en la *Gaceta Municipal* N° extraordinario del 16 de febrero de 1978, con el objeto de establecer “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, alturas de edificación, áreas libres, retiros, estacionamientos de vehículos, garajes y, en general, cualquier otro aspecto conexo o relacionado con tales fines” (artículo 3, *eiusdem*).

Así entonces, se presenta en primer término, el problema de cuáles normas son las aplicables a objeto de regular a la Urbanización Prados del Este.

Este punto es crucial en lo que respecta al presente proceso, ya que el Concejo decidió revocar la Conformidad de Uso otorgada, en razón de que entendió que la misma colidía con lo dispuesto en el Acuerdo que rige la zona, el cual dispone que el tipo de uso permitido es el de “vivienda unifamiliar aislada”, sin contemplar usos complementarios. Por su parte la actora sostiene que, el término “vivienda unifamiliar aislada” hace referencia a un tipo de construcción, mas no a un uso, y que éste vendría determinado por la letra “R”, con la que se califica la zona como de carácter residencial. Ahora bien, tal letra “R”, al estar seguida de la letra “E”, implica, conforme al juicio de la actora, que en todo lo no regulado o contemplado por el Acuerdo N° 18, se aplican a la Urbanización las normas de la Ordenanza y, por tanto, dado que el referido Acuerdo no hace referencia a los usos complementarios, debe entenderse que están permitidos por el articulado de aquélla.

Al respecto esta Corte observa que la previsión normativa contemplada en el artículo 182 de la Ordenanza citada, prevé la existencia de zonas con reglamentación especial, las cuales son aquellas que están sometidas a reglamentos especiales dictados por el Concejo, así como también las “Urbanizaciones cuyos permisos de construcción fueron otorgados estableciendo normas especiales o distintas a las previstas para zonas similares en esta Ordenanza”. Los permisos de edificación y la zonificación de estas zonas, se regirán por lo que al respecto prevean tales reglamentos especiales o permisos.

La previsión de esta norma da vigencia a las regulaciones referidas a zonificación, dictadas previamente a la publicación de dicha Ordenanza, para formar casos concretos, y en los que se establecían disposiciones distintas a las previstas en la Ordenanza en cuestión. Por tanto, remite a las normativas especiales que rigen, en este caso el uso de la Urbanización Prados del Este, ya que en el respectivo permiso de construcción se establecieron normas especiales distintas a las previstas para zonas similares en dicha Ordenanza. La remisión nos lleva en primer término a los Oficios Nos. 510 y 672, ya nombrados, y seguidamente al Acuerdo N° 18 que, en definitiva, salvo posteriores Acuerdos —no aplicables al presente caso— en los que se ha modi-

ficado el régimen de algunas parcelas específicas, es el que contempla los usos permitidos, al disponer en su artículo 2, lo siguiente:

Artículo 2: "Uso: El uso a que pueden destinarse es para vivienda unifamiliar aislada".

El hecho de que se rezonifique como R-3 especial a las parcelas de la Urbanización Prados del Este, antes regidas por el R-2 y R-3, implica, por un lado la necesidad de aplicar por mandato expreso del referido artículo 182, la normativa específica que la regula, contenida en el Acuerdo Nº 18 conjuntamente con los Oficios aprobatorios antes citados, y por el otro supletoriamente la normativa contenida en la Ordenanza de zonificación, concretamente las disposiciones regulatorias de las zonas R-3. De otra forma no tendría sentido la calificación de R-3-E usada, y únicamente se la hubiera designado como R-E.

Sobre este punto es menester que hagamos referencia únicamente al uso, que es el punto debatido en este proceso. Al respecto esta Corte observa que las anteriormente clasificadas, zonas R-2 y R-3 de la Urbanización Prados del Este, tenían asignado un uso para "vivienda unifamiliar aislada" en el Oficio Nº 510; posteriormente el Acuerdo Nº 18 unificó dichas zonas bajo la zonificación R-3E, manteniendo el uso original antes referido. Por tanto, es obligatorio para este Tribunal concluir que el uso permitido en esta Urbanización es el allí contemplado de "vivienda unifamiliar aislada". Tal término no puede ser interpretado, como lo pretende la impugnante, como no aplicable al uso y referido únicamente al tipo de construcción, ya que en toda la normativa de zonificación, y entre ella la Ordenanza de zonificación, cuando se hace mención sobre el uso, se hace referencia entre otros al de "vivienda unifamiliar aislada" o al de "vivienda unifamiliar". Así tenemos que el artículo 7 *ejusdem*, al regular los usos en la zona R-1, establece que solamente se permitirán construcciones destinadas a "vivienda unifamiliar aislada y sus usos complementarios", y en el artículo 64 especifica que los usos permitidos para las zonas R-6 son, entre otros, el de "vivienda unifamiliar". Por tanto el Acuerdo Nº 18 y la Ordenanza de zonificación analizada, efectivamente sí hacen referencia a un tipo de uso, cuando utilizan el término "vivienda unifamiliar aislada", el cual debe entenderse en el sentido de que indican que la construcción destinada a tal uso lo deberá ser para la morada o habitación de una sola familia.

Ahora bien, es el caso que la Ordenanza de zonificación, de aplicación supletoria en el presente caso, prevé para las zonas R-3, como usos principales los de "vivienda unifamiliar aislada" y "vivienda bifamiliar", y como complementarios, los contemplados en el artículo 7, *ejusdem*, para las zonas R-1.

Esta Corte considera que el sentido general de la normativa reguladora de la zonificación, al referirse a los usos, siempre lo hace en términos de uso permitido o autorizado. Por ello es que específicamente el citado artículo 7 de la Ordenanza analizada, establece la necesidad de que los usos complementarios tengan la aprobación previa de las autoridades sanitarias y de la Ingeniería Municipal, y establece como prioridad el que se eviten conflictos con el uso residencial de la zona, lo cual hace referencia evidentemente al interés general. Por su parte, el objeto de las normas de la citada Ordenanza, contemplado en el artículo 1, dispone que dicha normativa tiene como fin el orden y la estética que deben privar en las construcciones, en atención además a la salud, seguridad, conveniencia y bienestar general de los habitantes de las ciudades. Lo que determina que es evidente que cuando el legislador hace referencia a que las construcciones de una zona serán destinadas a determinado uso, excluye cualquier otro no contemplado. No resulta, por tanto, congruente con la sistemática legal analizada, concluir que los usos no contemplados están permiti-

dos, sino que, al contrario, la conclusión correcta es que el uso no contemplado está prohibido.

En consecuencia, dado que el Acuerdo de Rezonificación N° 18, tantas veces citado, es de aplicación preferente a la Ordenanza de Zonificación, y en su artículo 2 dispone en relación a las parcelas calificadas como R-3E en Prados del Este, que "el uso a que pueden destinarse es para vivienda unifamiliar aislada", considera esta Corte que éste es el único uso permitido en tales zonas, por lo que la autoridad administrativa municipal no puede autorizar usos complementarios en la Urbanización Prados del Este, ya que no están expresamente permitidos por la normativa vigente.

Por lo tanto, la Conformidad de Uso otorgada a favor de la ciudadana Helena Paneyko, para instalar en la calle Río de Oro, parcela N° 60, manzana "A", Qta. Moe, Urbanización Prados del Este, Municipio Baruta del Estado Miranda, un consultorio veterinario (ejercicio libre de la profesión-anexo vivienda), admitido por la Cámara Municipal según Oficio N° 4.986 del 26 de noviembre de 1982, emanado de la Secretaría Municipal, es ilegal, por violación expresa del artículo 2 del Acuerdo de Rezonificación N° 18, publicado en la *Gaceta Municipal* N° extraordinario de fecha 17 de noviembre de 1965, y así se declara.

2. Régimen inquilinario

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Comercial Valpes C.A. vs. Inquilinato.

Al respecto cabe precisar lo siguiente:

1. La regulación de alquileres es condición de validez de los contratos de arrendamiento, condición que se deriva del artículo 1º) de la Ley de Regulación de Alquileres.

2. Toda convención contraria a la Ley de Regulación de Alquileres es nula y resulta contrario al orden público si se celebra un contrato sin regulación o sin autorización para celebrarlo.

3. El artículo 1.157 del Código Civil determina que la causa del contrato es ilícita cuando resulta contrario al orden público y ello está establecido en la Ley de Regulación de Alquileres en el artículo 18, cuando se prevé la nulidad como la consecuencia de toda convención que se celebre de manera contraria a lo que la Ley prescribe.

4. Una de las prescripciones o prohibiciones de la Ley de Regulación de Alquileres, es precisamente la de celebrar arrendamientos sin regulación.

5. La regulación como condición que da legitimidad a la causa del contrato es el reintegro, derecho que reconoce la Ley al inquilino de repetir las sumas pagadas en exceso, sobre el alquiler que se derive de la regulación.

3. *Expropiación***CPCA****25-2-88**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Estima conveniente esta Corte pronunciarse previamente sobre las pretensiones deducidas por el ciudadano Luis Rhadamés Melo, quien solicitó un lapso no menor de cinco (5) meses para desalojar el inmueble ocupado que dice ocupar en su condición de comodatario. Al respecto se observa que el solicitante en cuestión no es parte en el procedimiento de expropiación, sino un tercero que no alega derechos reales sobre el inmueble, por lo que no hay necesidad de notificarlo de la presente ejecución, y como tercero, de considerarse con algún derecho, sólo podría ir sobre el precio de la expropiación, conforme lo prevén los artículos 8º y 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Por tanto, la Corte no tiene nada que resolver respecto de su pedimento, y así se declara.

CPCA**18-2-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Debe también esta Corte referirse a la procedencia o no del pago de intereses devengables por el valor de la cosa expropiada y, en concreto, precisar el período que servirá de base para su cálculo. En efecto, ha sido criterio jurisprudencial constante que el expropiado debe recibir por reparación una suma de dinero que sea equivalente a la pérdida sufrida. En el caso *sub-judice*, es claro que las partes al no haber cuestionado el avalúo, se manifestaron con el valor real del bien expropiado, mas sin embargo, por aplicación del precepto constitucional, tal valor deberá ser ampliado a fin de que la indemnización a cancelar resarza todos los daños causados que sean consecuencia directa del hecho de la expropiación.

En este orden de ideas, ya está perfectamente aceptado el criterio conforme al cual procede el pago de los intereses calculados sobre el monto del avalúo de los bienes a expropiar, cuando tales bienes han sido ocupados por el ente expropiante. Ciertamente, a más del mandato jurisprudencial, a tal conclusión se puede arribar con facilidad cuando se interpreta contrariamente el dispositivo contenido en el artículo 40 de la Ley de la materia:

Artículo 40. "Sin embargo, mientras el propietario expropiado continuare en posesión material o disfrute del inmueble por no haberse efectuado la ocupación efectiva del mismo, los títulos que represente el precio no devengarán interés".

En consecuencia de lo anterior, privados como han sido los propietarios de la posesión y disfrute del inmueble, procede el pago de los respectivos intereses. Ahora bien, es preciso determinar la fecha a partir de la cual éstos deben ser calculados. No consta en los autos la oportunidad desde la cual se realizó la ocupación previa, mas sin embargo, el 24 de noviembre de 1983, el Sustituto del Procurador General de la República estampó diligencia en el expediente en donde indica que el embalse "Ingº Francisco Mancilla", está próximo a concluirse, por lo cual es obvio que ya en esa oportunidad el inmueble estaba ocupado.

En razón de lo anterior, se ordena oficiar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para que informe a esta Corte en un plazo de diez (10) días hábiles, a los fines de establecer el momento en que comenzaron a correr los intereses, los cuales, como ya ha sostenido esta Corte en otras oportunidades no

puede ser del tres por ciento anual (3%), a que se refiere el artículo 1.746 del Código Civil, por cuanto ello no cabría dentro del concepto de justa indemnización establecido en el artículo 101 de la Constitución, por lo que la Corte considera, a título de analogía, como porcentaje a aplicar por concepto de intereses al doce por ciento anual (12%), que disfrutaban las prestaciones sociales, conforme a la Resolución N° 83-04-02 del Ministerio de Hacienda, de fecha 23 de abril de 1983, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 32.715 del 29 de abril de 1983, con la finalidad de que el pago que reciban los expropiados equivalga a una verdadera y justa indemnización.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Cargos: Incompatibilidades*

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Manuel Ramos B. vs. Instituto Nacional de Puertos.

La Corte, para decidir, observa:

El artículo 32 de la Ley de Carrera Administrativa establece la imposibilidad del ejercicio de dos o más cargos, en la Administración Pública, por los funcionarios a su servicio, así como la excepción a la misma.

Ahora bien, la excepción contenida en esta norma se refiere específicamente a la posibilidad de que un funcionario, en el ejercicio de una función pública, pueda ocupar más de un cargo, si uno de éstos es de los exceptuados dentro del régimen de las incompatibilidades establecidas en el artículo 33 *ejusdem*, es decir, los cargos académicos, asistenciales o docentes. Situación ésta que podría dar lugar a la inexigibilidad para los cargos excepcionados del cumplimiento del horario ordinario establecido en la Administración Pública, como bien lo asienta el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Sin embargo, tal supuesto no implica que no se cumpla con el número de horas establecidas en el artículo 34 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, para que sea procedente el pago de las prestaciones sociales y ello es así, porque una cosa es la factibilidad del ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos y otra la procedencia o no del pago de las prestaciones sociales.

El precitado artículo condiciona expresamente el derecho al pago de prestaciones sociales al número de horas efectivamente laboradas, tanto para el funcionario como para el contratado; por lo tanto, el presupuesto fundamental de la norma es la limitación impuesta al pago de prestaciones sociales sólo para aquellos funcionarios o contratados al servicio de la Administración Pública cuyas horas de trabajo diario sea al menos igual a la mitad de la jornada ordinaria del organismo respectivo.

2. *Situaciones administrativas: Comisión de servicio*

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Marleni Rodríguez vs. Instituto Nacional de Nutrición.

Efectivamente, como bien lo señala la normativa aludida, la "comisión de servicio" implica la continuidad del funcionario dentro de los servicios activos de la carrera administrativa; por cuanto el funcionario designado en esta especial situación administrativa continúa dentro de la Administración Pública. La referida disposición no puede interpretarse en perjuicio del funcionario, quien en definitiva es objeto de un particular tratamiento mientras dicha comisión permanezca y mientras el objeto de la misma se cumpla; no en virtud de una solicitud o de un privilegio emanado del Jefe, sino en razón de una orden del superior, de la máxima autoridad administrativa, en razón de los especiales conocimientos o condiciones del comisionado, y sin que su otorgamiento implique o no aceptación del funcionario, quien en definitiva se encuentra en el deber y no en la potestad de aceptarla o no.

En el presente caso, la querellante ocupaba el cargo de Planificador Jefe; y si bien tanto el escrito de notificación del acto de remoción como el de retiro manifiestan que ejercía de manera simultánea las funciones de Jefe de División, esta circunstancia no puede considerarse prevalente para proceder a la remoción de dicha ciudadana, por cuanto, de ser ciertas tales afirmaciones, como bien lo indica el escrito de la notificación de la comisión en referencia, el ejercicio de tal comisión tenía supremacía, tenía preferencia sobre las funciones que hasta la fecha venía ejerciendo; en consecuencia, los deberes, responsabilidades o incluso facultades que venía ejecutando la querellante, se encontraban en receso hasta tanto cumpliera con el plazo y objeto de la comisión, la cual, por otro lado, en nada perjudicaba al organismo en cuestión, por cuanto dicha comisión tenía carácter transitorio. La inclusión de tales comisiones como formando parte del servicio activo dentro de la Administración no puede entenderse como el cumplimiento de una doble función como lo sería el cumplimiento de la comisión en sí y el ejercicio del cargo; por el contrario, el admitir la continuidad del servicio, no obstante estar el funcionario en comisión de servicio, resulta una garantía que le otorga la Ley al funcionario que, recibiendo un mandato especial, se ve en la obligación de separarse temporalmente del ejercicio de sus funciones en los términos en que dicha comisión haya sido conferida, y conservar la estabilidad a la cual tiene derecho, y así especialmente lo declara esta Corte.

3. *Sanciones*

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Aura Elena Delgado vs. República (Ministerio del Trabajo).

La máxima sanción disciplinaria, a que se refiere el artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, debe estar en proporción directa con la gravedad de la falta.

Por otra parte, la Corte comparte el criterio de interpretación del Tribunal de la Carrera Administrativa de que las causas de fuerza mayor, como los accidentes graves de los hijos de funcionarios, desvirtúan el carácter ilícito o negligente de la ausencia de dichos funcionarios a sus labores y que, por tanto, tratase de un motivo grave como para no justificar una destitución. En efecto, estima esta Corte que la máxima sanción disciplinaria, a que se refiere el artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, debe estar en proporción directa con la gravedad de la falta, que en caso como el presente de ausencia al trabajo; para que configure el ilícito administrativo de abandono requiere voluntariedad o negligencia. En el caso de autos, constan las gestiones de la funcionaria para notificar al organismo querellado de la razón de su inasistencia, así como consta igualmente los motivos de la misma, todo lo cual elimina la intencionalidad o el descuido como elementos que permitan de calificar su ausencia como un verdadero abandono.

Desde otro orden de ideas, considera la Corte que no es cierto que el Tribunal de la Carrera Administrativa no hubiere apreciado el expediente disciplinario, sino que por el contrario, a pesar de que en dicho expediente consta la ausencia de la querellante, el mencionado Tribunal valoró sus motivos para calificar tal ausencia como de justificada; lo cual perfectamente pueden hacer los Jueces al valorar las pruebas de autos, y así lo declara esta Corte.

Al resultar procedente la nulidad del acto recurrido, también procede la reincorporación de la funcionaria al cargo que ocupaba, así como a título de indemnización el que se le reconozca los sueldos dejados de percibir desde la ilegal destitución hasta que se ordene la ejecución de la presente sentencia, y no como lo resolvió el Tribunal de la Carrera Administrativa hasta que se reincorpore efectivamente a la querellante, y ello por aplicación de los artículos 162 y 174 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época, y que ahora corresponden a los artículos 244 y 249 del Nuevo Código de Procedimiento Civil, en razón de que la condena al cargo de indemnización por daños y perjuicios deben quedar definidos en la propia sentencia. En esta forma debe revocarse la decisión apelada, y así se declara.

4. *Remoción*

A. *Competencia*

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La cuestión sometida al conocimiento de esta alzada se concreta, pues, a establecer cuál es el órgano competente para remover y retirar al personal del Instituto querellado (INAVI) y si dicha competencia puede ejercer válidamente por delegación el Jefe de la Oficina de Personal, quien efectivamente la suscribió "siguiendo instrucciones del ciudadano Presidente del Instituto", las notificaciones oficiales de remoción y retiro dirigidas al recurrente el 15 de marzo de 1984 y el 16 de abril de 1984.

Al respecto se observa que el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa, en donde se consagra el régimen estatutario de personal para todos los funcionarios de la Administración Pública Nacional, Central y Descentralizada, atribuye, en principio, la competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal, al Presidente de la República, a los Ministros del Despacho y a las máximas autoridades directivas de los organismos autónomos de la Administración

Pública Nacional. Dicha norma obliga a revisar en cada caso el ordenamiento interno de los respectivos institutos autónomos para verificar cuáles son los órganos que por encontrarse en el grado superior de la jerarquía y por tener atribuidas, además, específicas facultades en la materia de personal, deben emanar las decisiones administrativas que dispongan de la situación jurídica subjetiva de los funcionarios al servicio de los mismos. En ese orden de ideas, se tiene que el Directorio del Instituto Nacional de la Vivienda, integrado por un Presidente y cuatro Directores, no tiene directamente atribuidas facultades en tal materia, según la enumeración contenida en los artículos 11 de la Ley de creación del Instituto y 8 del Reglamento de dicha Ley. Es precisamente en el Reglamento de la Ley, dictado mediante Decreto Nº 1.259, en fecha 4 de noviembre de 1975, por la Presidencia de la República, en donde se establece una atribución de funciones entre el Directorio, actuando como órgano colegiado y deliberante, cuyas decisiones se toman por mayoría de votos, y el Presidente, actuando como máxima autoridad ejecutiva y quien entre sus particulares atribuciones tiene la de "nombrar y remover los Jefes de Departamento especializado" de las Dependencias Zonales y Regionales y el personal del Instituto, de todo lo cual informará al Directorio". Es cierto, pues, que el Presidente del Instituto y miembro principal del Directorio es el órgano que ostenta la máxima jerarquía administrativa y quien específicamente tiene atribuidas por una norma reglamentaria la competencia para la remoción y retiro del personal. Esta previsión se ve reforzada por delegación que le hizo el Directorio del organismo mediante Resolución Nº 027010 de fecha 17 de julio de 1980, publicada en la *Gaceta Oficial*, de la facultad de representar al Instituto en los actos y documentos referentes a nombrar y remover al personal (folio 38).

Tal delegación no era necesaria para el ejercicio de la función indicada en vista de la norma atribuida de competencia, constituyendo, en realidad, una delegación de firma, acordada en uso de la facultad que tiene el Directorio, conforme a los artículos 12 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda y 8, numeral 4º, del Reglamento respectivo. Sin embargo, la atribución del Presidente de "ejecutar en nombre del Instituto los actos, contratos o negocios acordados por el Directorio y de obrar y firmar por el Instituto y presentarlo y obligarlo en los documentos que debe otorgar en virtud de cualesquiera de dichos negocios" (artículo 10, numeral 4º, del Reglamento) puede implicar el ejercicio de funciones subordinadas a la decisión del órgano colectivo que, por virtud de la Ley, "está a cargo de la Dirección y Administración del Instituto (art. 7). Esa aparente ambigüedad se dilucida con la mencionada resolución, a pesar de que, en el criterio de la Corte, la competencia del Presidente del Instituto para nombrar y remover tanto al personal de carrera como a los funcionarios de libre nombramiento y remoción de los Departamentos especializados le corresponde en forma autónoma, ya que dichos actos no necesitan de la autorización o de la aprobación del Directorio, sino que únicamente deben serle informados a éste por la máxima autoridad ejecutiva. En consecuencia, el juzgador de la primera instancia no incurrió en ninguna violación de los requisitos de la sentencia cuando no entró a analizar en detalle el contenido del artículo 11 de la Ley del Instituto y se limitó a considerar que dicha Ley "no establece como competencia del Directorio del organismo (artículo 11) la de nombrar y remover a los funcionarios al servicio del mismo, atribución que por vía reglamentaria se acuerda al Presidente de éste, como prevé el artículo 10, numeral 7º del Reglamento".

Es cierto, por lo demás, que entre las atribuciones previstas en el ordenamiento legal y reglamentario del Instituto no se menciona clara y distintamente esa competencia para el Directorio y la misma no puede inferirse por vía de interpretación extensiva de otras facultades de éste, como lo pretende el sustituto del Procurador

General de la República. Mucho menos esa competencia puede presumirse cuando, en contraposición a lo alegado, se ha hecho asignación expresa de ella al órgano individual que constituye a la vez la máxima autoridad ejecutiva del Instituto.

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: María S. de Weztinner vs. Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

En el acto administrativo en cuestión, no consta como lo exige el Artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que el funcionario que lo suscribe actuara por delegación de la Presidenta del Organismo, por lo que dicho funcionario era incompetente para pasar al funcionario a período de disponibilidad; y aun en el caso que tuviera la delegación, tampoco consta en el expediente el acto administrativo por medio del cual la Presidenta tomó la decisión, en el entendido que este oficio fuera una notificación. Ese vicio en el acto sería suficiente para declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio en referencia.

Sin embargo, la Corte entrar a analizar aún ante la inexistencia del acto de remoción, "el retiro", y en tal sentido observa que la fundamentación del mismo obedeció a la reorganización del Organismo, por la reducción del presupuesto de gastos, no menor del 10% y en razón del Decreto Presidencial N° 55 de fecha 14 de Marzo de 1984, y de la aprobación del Consejo de Ministros de fecha 11 de Julio de 1984. Tal participación fue hecha por Oficio N° 84048 del 16 de Julio de 1984. Es posible observar en consecuencia, que de la participación indicada se desprende que las causas de la reducción fueron la de la reorganización administrativa y la reducción del presupuesto, que son *dos motivos diferentes de retiro*, según se desprende del Ordinal 2º) del Artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa. En efecto, aunque se encuentren en un mismo ordinal, sin embargo, atienden a *dos causas diferentes*. Es decir, la reducción de personal por razones financieras, que puede no significar una reorganización administrativa necesariamente; y la de cambios en la organización administrativa o modificación en los servicios, que pueden obedecer a otras razones diferentes, como el de la racionalización o modernización de los procedimientos, la automatización o mecanización de determinadas labores, la sustitución de una estructura organizativa, o la eliminación de un servicio público. De manera, que la justificación de tales motivos es totalmente diversa, *aunque pudieran concurrir*, sin perder sus características propias. Así lo ha señalado esta Corte en su jurisprudencia, que la eliminación de cargos por razones financieras o económicas no supone, por el hecho de que diversos cargos salgan de la organización, modificación de los servicios, o cambios en la organización misma. Esta circunstancia hace ver, ya de por sí, contradictoria la motivación del acto que causó el retiro, que lo haría por ende anulable, porque los motivos del retiro se hacen ver similares aunque son distintos.

CPCA

25-2-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Jesús A. Romero vs. Consejo de la Judicatura.

Se aprecia que el artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que, en líneas generales traza la organización y facultades del organismo, le otorga la potestad de autonormación en la letra f), cuando lo faculta para dictar su propio reglamento. Se constituye así el Consejo de la Judicatura, órgano de origen constitucional, en un organismo dotado de autonomía normativa en las esferas que le son expresamente asignadas, en forma tal que los actos que el mismo dicta dentro de tal ámbito, constituyen normas que se incorporan al ordenamiento jurídico general del Estado. Es en base a tal facultad que el Consejo de la Judicatura dictó el Reglamento del Consejo de la Judicatura el 5 de octubre de 1973 que fuera reformado el 1º de marzo de 1977, publicado en la *Gaceta Oficial* del 25 de agosto de ese año.

De acuerdo con el Reglamento al cual se alude, es de la competencia del Consejo el nombramiento y remoción del personal administrativo y técnico adscrito al mismo. Esta norma contenida en el artículo 6, letra b) indica lo siguiente: "Artículo 6º. De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, son funciones y atribuciones del Consejo de la Judicatura: Nombrar y remover a los Defensores de Presos e Inspectores de Tribunales y el Personal Administrativo y Técnico adscrito al Consejo".

El Tribunal de la Carrera Administrativa estimó que la antes indicada norma atributiva de competencia había sido violada al ser acordada la remoción del querellante por el Presidente del Consejo.

La Procuraduría General de la República considera por su parte, que el cargo ocupado por el querellante no se encuentra ubicado en ninguna de las categorías señaladas en la norma transcrita, dada su naturaleza que lo eleva a una jerarquía superior.

Al efecto esta Corte observa que bajo la designación de "personal administrativo y técnico" se ubican todos los funcionarios dependientes del Consejo, salvo los propios Magistrados que lo integran, cuya forma de nombramiento está establecida por la propia norma legal. Obviamente que, aun si el cargo ocupado por el querellante, estuviere colocado en las más altas jerarquías de la organización, se ubicaría dentro del supuesto de la norma citada. Lo anterior se corrobora por el hecho de que en el Reglamento no existe ninguna facultad que se acuerde al Presidente del Consejo en esta materia, por una parte. Por otro parte si el Consejo es la máxima autoridad, obviamente no podría prescindir de la potestad de nombrar y designar a los titulares de los cargos que, por su alta jerarquía, determinan las orientaciones fundamentales de la esfera administrativa. Por todo lo anterior carece de fundamento el alegato de la Procuraduría General de la República que precedentemente se analizara y así se declara.

B. Procedimiento**CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Freddy A. Tovar vs. Instituto Nacional de Geriátría y Geontología.

La Corte observa que el segundo y tercer alegato de impugnación manejados por la sustituta del Procurador General de la República, se fundamentan en los artículos 243 y 249 del Código de Procedimiento Civil que entró en vigencia el 16 de marzo del presente año y la sentencia fue dictada el 5 de marzo, es decir durante la vigencia del Código anterior, y que los efectos de la nueva Ley no se pueden retrotraer; en consecuencia, esta alzada desestima dichos alegatos, porque de entrar a considerarlos, estaría dando una aplicación retroactiva al nuevo código, lo cual sólo resultaría posible si existiera una previsión expresa en ese sentido.

Los representantes del querellante sostienen que el *a quo* infringió la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos porque la Administración no documentó los antecedentes procedimentales del acto de remoción del accionante; en otros términos, no instruyó el expediente previsto en la referida Ley para la emanación de los actos administrativos, bien en el procedimiento ordinario o en el sumario. Esta Corte debe desestimar dicho argumento porque la aplicación del Decreto 211 se traduce en un acto discrecional de la Administración, sujeto al estricto cumplimiento de los requisitos previstos en ese instrumento normativo y sobre todo a probar la adecuación de la situación de hecho a la norma, mediante el cual se afecta la estabilidad de los funcionarios públicos de carrera, sobre la base del cambio de la naturaleza del cargo. Este procedimiento no está sujeto a la previa apertura de un expediente, el cual sólo está reservado en el ordenamiento funcional, a los casos en los cuales se aplican medidas de carácter disciplinario. Esta tesis encuentra asidero en la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando en su artículo 47 expresa: "Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este Capítulo en las materias que constituya la especialidad"; en efecto, el Decreto 211 no es más que la concreción de la norma contenida en el artículo 4, ordinal 3º, de la Ley de Carrera Administrativa. Ahora bien la inexistencia en la Ley y en el propio Decreto 211 de un procedimiento para la formación de los actos de remoción y retiro, conduce a pensar que el legislador lo consideró innecesario ya que se trataban de actos discrecionales de la Administración que se enmarcan en ese instrumento normativo de excepción. En este contexto el privilegio concedido a la Administración de afectar, en determinadas condiciones y requisitos, el principio cardinal de la carrera administrativa, tiene que ser expedito porque de admitirse que la aplicación del Decreto 211 requiere darle cumplimiento previamente al procedimiento ordinario contemplado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que puede extenderse hasta por un máximo de seis meses, perdería su razón de ser dicho Decreto como instrumento de administración de personal, que permite a los jefes administrativos sustituir a funcionarios que ocupan determinados cargos, por otros, a los fines de llevar a cabo las políticas de los entes que dirigen. Así por ejemplo se configuraría una situación bastante difícil y compleja si un Ministro o un Presidente de un Instituto Autónomo requiriera cumplir con el procedimiento ordinario previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para poder sustituir a uno de sus asesores o a su secretario privado. Por las razones expuestas,

esta Corte comparte el criterio del *a quo* en el sentido de que en este caso no se requería la apertura de un expediente, a los efectos de darle aplicación al Decreto 211, y así se declara.

CPCA

10-12-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Nilsa Elena Ramos vs. Corporación Venezolana de Fomento.

La eliminación de un organismo de la Administración Pública, no lo dispensa del trámite correspondiente para efectuar la remoción o el retiro, si no está previsto especialmente por ley.

Por otra parte en cuanto al fondo del asunto, esta Corte comparte el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de que aun cuando se prevean legalmente las medidas como las de eliminar un organismo de la Administración Pública, el organismo de que se trata no queda dispensado del trámite correspondiente para efectuar la remoción o el retiro, si ello no se prevé especialmente en otro instrumento legal. En efecto, no cabe duda que la supresión de una entidad administrativa es el grado máximo de reorganización administrativa, y de la eliminación de un servicio público, como ocurre en el caso de la Corporación Venezolana de Fomento. Ciertamente que por el hecho de que tal reorganización o supresión venga dada por una ley, no deja de constituir un motivo de retiro por reducción de personal, y como tal, no es un acto discrecional por parte de la Administración Pública, sino sometido a un trámite obligatorio destinado a garantizar la estabilidad del funcionario a través de una correcta aplicación de la medida, mediante el cumplimiento del trámite de reubicación.

Desde otro orden de ideas, las supresiones o eliminaciones de organismos administrativos que prevean reducción de personal, como actos generales no van dirigidos a nadie en particular, por lo que es necesario individualizarlos a través de medidas específicas de retiro, que en una hipótesis como la analizada, tiene su justificación en la supresión de un servicio, o en todo caso en una reorganización administrativa, que según el ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa es uno de los motivos de retiro. Por tanto no es verdad que por haberse dispuesto por Decreto-Ley la supresión de la Corporación Venezolana de Fomento, queda liberada la Administración Pública Nacional, en concreto la Comisión Liquidadora de dicha Corporación, de cumplir con el debido procedimiento de retiro, a que se refieren el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa y los artículos 118 y 119 de su Reglamento, y en efecto, nada de esto se contempla en el referido Decreto-Ley, por cuanto, sólo se atribuyó a la Comisión Liquidadora la potestad de efectuar, retiros (artículo 7 Nº 4), pero no se eliminó el trámite relativo a la reducción de personal a que se refiere el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa y así se declara. En todo caso también, la querellante, como funcionaria de carrera disfrutaba del derecho a la disponibilidad, para garantizarle su estabilidad dentro de la Administración Pública Nacional; lo cual tampoco fue cumplido por la Administración.