

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo) Primer Trimestre 1992

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado
Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Los Actos Administrativos*. A. Motivación. B. Notificación. C. Ejecución. D. Revocación.
2. *Recursos Administrativos*.

II. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de inconstitucionalidad y amparo*. 2. *Acción de Amparo*. A. Objeto. B. Finalidad. C. Competencia. a. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. b. Tribunales Contencioso-Administrativos. D. Inadmisibilidad. a. Situaciones irreparables. b. Cesación de la lesión. E. Sentencia. a. Vicios. b. Poderes del Juez. c. Apelación.

III. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (anulación)*. A. Clases de acciones. B. Motivos. C. Admisibilidad. D. Suspensión de efectos del acto administrativo. E. Aspectos procedimentales. a. Emplazamiento. b. Vicios en el procedimiento. c. Desistimiento. 2. *Contencioso de anulación y amparo*. A. Carácter cautelar del amparo B. Admisibilidad: condiciones de admisibilidad del amparo. C. Improcedencia del Amparo. 3. *Contencioso de las demandas*. 4. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales*. A. Contencioso funcionarial. B. Contencioso-Administrativo Municipal.

IV. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Expropiación*. A. Ocupación previa. B. Peritos: facultades. C. Avalúo. a. Valor fiscal. b. Cabida real del inmueble. c. Actos de transmisión. d. Elementos referenciales.

V. FUNCIONARIOS PUBLICOS

I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Los Actos Administrativos*

A. *Motivación*

CSJ-SPA-ET (48)

17-3-92

Conjuez Ponente: Alejandro Osorio

Caso: Varadero y Astillero del Zulia C. A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

La motivación del acto administrativo tiene como finalidad el permitir a la autoridad competente el control de la legalidad

de los motivos del acto, y permitir a los destinatarios del mismo el ejercicio eficaz del derecho de defensa. Por lo tanto el vicio de inmotivación invalida el acto en la medida en que impida el control de legalidad o el ejercicio del derecho individual de defensa.

La necesidad de motivar el acto administrativo está vinculada con la defensa del contribuyente y con la posibilidad de que la autoridad judicial puede revisar su legalidad con posterioridad a su emisión, para lo cual se hace necesario el conocimiento exacto por ambos de los motivos del acto tributario formulado.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado como finalidad específica de la motivación el permitir a la autoridad competente el control de la legalidad de los motivos del acto por una parte, y por la otra, el posibilitar a los destinatarios del mismo el ejercicio eficaz del derecho de defensa.

Por tanto, el vicio de inmotivación invalida el acto en la medida en que impida el control de legalidad o el ejercicio del derecho individual de defensa.

En el caso *sub-judice*, se dan ambas situaciones: la *falta total de motivación* ha sido causa de la indefensión de la contribuyente y así mismo constituye impedimento para revisar la legalidad del acto de liquidación, por cuanto se ignoran las razones de hecho y de derecho que le dieron origen, o lo que es lo mismo, se ignora totalmente su causa.

La simple mención en las planillas de que han sido elaboradas con datos tomados de los visores y terminales de derechos pendientes en la Administración Tributaria no constituye motivación alguna del acto de liquidación de derechos fiscales sin haberse precisado el concepto y el origen de los mismos; así como tampoco el ejercicio fiscal y las declaraciones de rentas a que corresponden.

En consecuencia, la Sala considera inmotivado el acto de liquidación fiscal contenido en las planillas descritas, y por tanto, nulos y sin ningún efecto. Así se declara.

CPCA

25-3-92

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Lixis Alvarado vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

A fin de la aplicación del Decreto 211, no puede considerarse suficiente a los efectos de una correcta motivación, la simple enumeración que eventualmente se haga en el texto de remoción de las actividades desempeñadas por el funcionario, siendo indispensable la prueba de identidad entre dichas actividades y las descritas en la norma invocada como fundamento del acto.

Nuestro ordenamiento jurídico, específicamente el administrativo, impone a la Administración la obligación de "motivar" sus actos, lo cual quiere decir que ésta se encuentra obligada a hacer públicos y visibles, mediante una declaración formal, los motivos de hecho y de derecho en función de los cuales ha determinado y constituido las manifestaciones formales de su voluntad. Por ello, en el ámbito del derecho administrativo, en cualquiera de sus especializaciones, los motivos están siempre incorporados e identificados con la causa.

En el derecho administrativo funcional, la exigencia de esta publicidad de los motivos de hecho y de derecho cobra particular importancia como síntesis de la vin-

culación por la Administración y la primacía que los ordenamientos constitucionales otorgan a los derechos fundamentales, particularmente el derecho al trabajo y a la estabilidad, y el derecho a la defensa, entre otros.

Toda limitación a estos derechos fundamentales debe ser interpretada restrictivamente. En este orden de ideas, la jurisprudencia ha señalado reiteradamente que la aplicación del Decreto 211, por tratarse de una restricción a la estabilidad, derecho fundamental y básico del funcionario, debe ser aplicada con carácter restrictivo, correspondiendo de manera insoslayable a la Administración el probar en cuál supuesto de las normas debe encuadrar la actividad del funcionario, de forma concreta, específica e individualizada. Entre otras exigencias, ello implica, por una parte, la indicación del literal y del ordinal que pretende aplicarse y, por la otra, el señalamiento específico de cuál de los múltiples supuestos que contiene cada ordinal es el aplicable al funcionario que se va a remover. En consecuencia, no puede considerarse suficiente a los efectos de una correcta motivación, la simple enumeración que eventualmente se haga en el texto de remoción de las actividades desempeñadas por el funcionario, sino que es indispensable la prueba de la identidad entre dichas actividades y las descritas en la norma invocada como fundamento del acto.

En el caso de autos, el cargo de Habilitado II desempeñado por la querellante es indudablemente un cargo de Carrera Administrativa. Ante tal situación y en aplicación del principio en virtud del cual todo cargo en el ámbito funcional implica la presunción de que es un cargo de Carrera Administrativa, correspondía a la Administración probar lo contrario. Aprecia esta Alzada que del Registro de Información del Cargo consignado por la Representación de la República, y el cual corre inserto en los folios 25, 26, 27 y 28 del expediente, puede leerse que la funcionaria desarrollaba una serie de funciones caracterizadas algunas de ellas por constituir revisión del trabajo desarrollado en otras unidades o departamentos y por gozar, aparentemente, en esta labor de cierta independencia. Pero estas labores, como igualmente aparece señalado en el folio 26 del señalado registro, suponen manifestaciones de la organización interna y especializada de la Unidad o Dirección en la cual se desempeñaba, y no evidencian por sí solas que la querellante hubiere tenido a su cargo o fuere responsable de dicha Dirección, Unidad o Dirección, fijando en tal sentido los procedimientos, métodos o normas a seguir. Por el contrario, en el citado folio 26, en el renglón correspondiente a la Supervisión, y ante la pregunta acerca del tipo de supervisión a la cual se encontraba sometida, la funcionaria marcó el aparte que expresa que "Ud. puede organizar su trabajo de acuerdo con procedimientos, métodos y normas establecidas y su trabajo es revisado regularmente". Existiendo otras opciones que sí reflejaban parcial o plena independencia para el diseño de esquemas generales de trabajo o para la planificación de las fases del trabajo dentro de directrices generales, o que evidenciaban la dirección o reponsabilidad de una unidad organizacional, sin embargo la funcionaria expresó que su trabajo dependía de las normas y procedimientos ya establecidos y estaba sometido a supervisión general. Por tanto, no puede concluirse del análisis del Registro de Información del Cargo que la funcionaria removida hubiere sido responsable o hubiere ejercido la Jefatura de la unidad dentro de la cual se desempeñaba. La coincidencia de las labores detalladas en la norma invocada, con las realizadas por la funcionaria no es suficiente para concluir que el elemento cualificante de la Jefatura o responsabilidad jerárquica hubiere existido, por lo que el acto de remoción contenido en el oficio N° OMP/UAL/33 de fecha 30 de mayo de 1984 se encuentra viciado de ilegalidad y en consecuencia afectado de nulidad absoluta. Así se declara.

Respecto al acto administrativo de retiro contenido en el oficio N° OM/OMP/174 de fecha 4 de julio de 1984, en relación al cual la recurrente ha alegado que se encuentra viciado de ilegalidad por no haber realizado la Administración las gestiones

reubicatorias a que estaba obligada, cabe señalar que según consta en la comunicación de fecha 11 de julio de 1984, dirigida al Director de Personal del Ministerio de Agricultura y Cría por la Directora General Sectorial de Registro y Control de la Oficina Central de Personal, comunicación esta que corre inserta al folio 54 del expediente, se solicitó de ésta en fecha 8 de junio de 1984 la reubicación de la querelante mediante oficio N° 092. Es decir, que dentro del mes de disponibilidad la Administración procedió a solicitar la reubicación de la funcionaria, cumpliendo así la obligación que consagran los artículos 54 de la Ley de Carrera Administrativa y 86 y 87 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa. No obstante, dada la nulidad del acto de destitución, el cual constituye causa eficiente del acto de retiro, este último se encuentra afectado de nulidad por falta de causa y base legal y así se declara.

CPCA

25-2-92

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Los Pilonos S.R.L. vs. República (Ministerio del Trabajo).

El vicio de silencio de pruebas no puede ser objeto de violación por parte de los organismos administrativos.

Denuncia en primer término la recurrente la infracción de los artículos 12 y 509 del Código de Procedimiento Civil, por haber incurrido la Comisión autora en el vicio de silencio de pruebas, al limitarse a analizar las presentadas por el reclamante, afirmando luego de ello que esa alzada "...se abstiene de analizar los demás alegatos presentados por las partes".

Al respecto ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte que las normas del Código de Procedimiento Civil cuya infracción se denuncia —sobre todo las relativas al vicio de silencio de pruebas— no pueden ser objeto de violación por parte de los organismos administrativos, toda vez que éstas constituyen reglas que rigen la conducta de los jueces al sentenciar y atañen a los requisitos formales de la sentencia, no aplicables a los actos administrativos ni al procedimiento que se sigue para su formación.

La naturaleza administrativa de estas decisiones determina la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, régimen jurídico conforme al cual pueden los órganos administrativos actuar de oficio y realizar las probanzas de estimen necesarias para determinar los hechos que fundamentan su decisión, sin encontrarse obligados a referir en la motivación del acto todas las pruebas presentadas por los particulares en su tramitación, sino que su obligación está limitada a la expresión de los hechos que sirven de base al acto y al señalamiento de los fundamentos legales en que se apoya.

De allí que se haya establecido que la omisión por parte de la Administración del análisis de pruebas configuraría un vicio capaz de incidir en la validez del acto cuando tal circunstancia afecte el elemento causa, lo cual será objeto de pronunciamiento más adelante al analizar el vicio denunciado de suposición falsa.

Observa asimismo esta Corte que al denunciar el vicio de silencio de pruebas la recurrente cita parte de la Resolución impugnada en la que se afirma abstenerse de analizar los demás alegatos presentados por las partes. Al respecto, es oportuno reiterar que las Comisiones Tripartitas, como órganos administrativos, deben, al resolver el asunto de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, decidir todas las cuestiones que le sean planteadas dentro del ámbito de su competencia. En este sentido se observa que la Comisión Tripartita de Segunda Ins-

tancia conoció de la apelación interpuesta por el trabajador reclamante quien en escrito que corre inserto al folio 117 del expediente administrativo fija el contenido de su impugnación al cuestionar la negativa de calificación del despido fundamentándose para ello en que éste había sido injustificado, y no justificado como decidió la Comisión Tripartita de Primera Instancia con base a que el trabajador no aceptó el cambio exigido por el patrono. Además, la Resolución impugnada consideró que con la exigencia de cambio hecha al trabajador se le modificaban unilateralmente sus condiciones de trabajo.

De lo antes expuesto se evidencia que en la decisión administrativa se analizaron los alegatos de la recurrente y con base a ellos se tomó la respectiva decisión en la primera instancia, acogiendo sus argumentos, y en la segunda, estimándolos como fundamento de una decisión desfavorable para ella, pero tal circunstancia, obviamente, no configura el vicio denunciado. Habida cuenta de que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia resolvió con base a lo alegado por la recurrente, como por el trabajador reclamante en la sede administrativa, ésta ha cumplido con su obligación de decidir todas las cuestiones alegadas dentro del ámbito de su competencia y así se declara.

B. Notificación

CPCA

25-2-92

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Francisco López H. vs. Inquilinato.

El otorgamiento de un poder no puede suplir el acto de notificación.

Está planteado ante ella, revisar la decisión del *a quo*, en ella estimó que el otorgamiento del poder en el cual se mencionaba el acto impugnado equivalía a una notificación del acto, y en consecuencia, a partir del día siguiente a su otorgamiento comenzaba a correr el lapso de caducidad para interponer el recurso contencioso de anulación contra el acto en esta causa impugnado.

Estima esta Corte, que el otorgamiento de un poder no puede suplir el acto de notificación, por cuanto no constiuye el medio idóneo previsto en la Ley de Regulación de Alquileres para la notificación de los actos. Estima esta Corte que la finalidad que se busca al otorgarse un poder es distinta y sin vínculo directo con la que se le asigna a las formas que deben cumplirse para producir las notificaciones en los procedimientos administrativos. Formas inadecuadas por medio de las cuales se pueda tener noticia de un determinado acto administrativo, podrían no garantizar derechos que la propia Constitución impone; así, el relativo a la defensa podría perturbarse si no se garantiza el conocimiento del contenido de actos sancionatorios por ejemplo. Admitir que fórmulas de información diferentes a las permitidas por vía normativa para la notificación, puedan sustituirla, podría conducir a aceptar posibles mecanismos de notificación que no garanticen derechos constitucionales como el de la defensa.

Por razón de lo expuesto no puede otorgarse efectos similares al de la notificación como el otorgamiento de un poder; dar tal efecto implicaría la apertura del lapso de caducidad para interponer un recurso con un acto que no tiene el objetivo de producir tal notificación, y que además no llena los requisitos destinados a garantizar la posibilidad de una adecuada defensa a los afectados por el mismo, supone admitir

posibles inseguridades superadas por el actual régimen jurídico administrativo venezolano.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, por considerar que el poder debidamente otorgado ante un Notario, en el cual se aluda al acto administrativo que será objeto de impugnación, constituye una prueba fehaciente de que el recurrente tuvo conocimiento del mismo y, en consecuencia que será a partir de la fecha de tal documento que se compute el lapso para el ejercicio del recurso contencioso de nulidad. En efecto, si en el poder se identifica el acto y se evidencia que el poderdante está al tanto de su contenido y de sus efectos, constituye un formalismo inútil el estimar que la única notificación válida es la prevista en la Ley de Regulación de Alquileres, por cuanto ello significa enfrentar a una verdad real y demostrada, un requisito meramente instrumental. Por las anteriores razones se disiente del fallo que antecede.

C. *Ejecución*

CSJ-SPA (17)

11-2-92

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La Corte ratifica su criterio en lo referente a que las decisiones emanadas de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, así como las correlativas dictadas por los Concejos Municipales, cuando actúan en materia inquilinaria, son actos administrativos y como tales están revestidos de ejecutoriedad y ejecutividad.

Observa la Sala que la pretensión de la parte actora se fundamenta en el Resuelto del Concejo Municipal del Municipio Autónomo Plaza del Estado Miranda, mediante el cual el referido organismo, al comprobar que se daban los supuestos previstos en el aparte b) del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, decretó el desalojo del inmueble por parte del arrendatario, ciudadano Hermócrates González Urdaneta.

Al respecto, la Sala, de manera pacífica y reiterada, ha ratificado el criterio contenido en las sentencias Nos. 332 y 334 de fechas 21-11-89 (Casos Arnaldo Lovera y Francisco Cancro), en las cuales sostuvo que las decisiones emanadas de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, así como las correlativas dictadas por los Concejos Municipales, cuando actúan en materia inquilinaria, son actos administrativos y como tales están investidos de ejecutoriedad y ejecutividad, agregando además, que "... es consecuente también con lo anteriormente señalado, la facultad que se le reconoce a la Administración de ejecutar por sí misma, materialmente, los derechos que de tales actos deriven —aún enfrentándose a la resistencia del obligado— sin necesidad para lograrlo de acudir a la intervención de los tribunales", (facultad que le es expresamente reconocida por el artículo 79 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), y finalmente precisó "... se observa, por último, que la ejecución forzosa de los actos administrativos por la propia Administración debe cumplirse a través de los medios que a tal efecto establezca la Ley. En este sentido, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 80 consagra espe-

cialmente dos, genéricos: en caso de actos de ejecución personal por el obligado, prevé como medio de cumplimiento forzoso la sanción por incumplimiento; y, si se tratare de actos que no requieran de ejecución personal, se procederá a su ejecución subsidiaria, bien por la Administración o por la persona que ésta designe, a costa del obligado”.

Tratándose el caso *sub-judice* de uno similar al analizado en la jurisprudencia parcialmente transcrita, es forzoso concluir que la ejecución de la Resolución administrativa fundamento de la acción ejercida en la presente causa, le corresponde a su órgano emisor, esto es, el Concejo Municipal del Municipio Autónomo Plaza del Estado Miranda y así expresamente lo declara la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley. En consecuencia se confirma la decisión dictada el 13 de mayo de 1991 por el Juzgado del Distrito Plaza de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, a cuya sede se ordena devolver el expediente a los fines de su archivo. En los términos expuestos se deja resuelta la consulta formulada.

Voto salvado del Magistrado Román J. Duque Corredor

El Magistrado Román J. Duque Corredor, salva su voto de la anterior sentencia, por las mismas razones que expuso al no compartir el criterio de la mayoría en las sentencias de fecha 21-11-89 (Nº 332, Caso Arnaldo Lovera y Nº 334, Caso Francisco Cancro), por considerar que las decisiones de los organismos de inquilinato que autorizan desalojos, son actos declarativos, que no aparejan ejecución, conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino que habilitan a los arrendadores para ejercer la acción de desocupación a que se refiere el artículo 1.615 del Código Civil. No siendo actos constitutivos que impongan obligaciones, tales autorizaciones no pueden ser ejecutadas por la administración inquilinaria, siguiendo el procedimiento de ejecución de los actos administrativos a que se contraen los artículos 78 a 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

D. Revocación

CSJ-SPA (22)

11-2-92

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La Administración en general se encuentra facultada para revocar, por razones de legalidad, mérito u oportunidad, los actos administrativos que no creen derechos, en base a la potestad de autotutela (Art. 82 LOPA).

En relación al recurso de nulidad ejercido en el presente caso, debe esta Corte pronunciarse sobre el alegato de violación de la cosa juzgada administrativa esgrimido por el Concejo Municipal del Distrito Crespo del Estado Lara, lo cual procede a hacer en los siguientes términos:

En el fallo dictado por esta Sala el 19 de octubre de 1990, caso Edgar G. Lugo vs. República de Venezuela-Ministerio de Educación, claramente se dejó determinado que la Administración en general se encuentra facultada para revocar, por razones de legalidad, mérito u oportunidad, los actos administrativos dictados por ella mediante el ejercicio de la potestad de autotutela consagrada en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

La potestad de autotutela está sometida a ciertas reglas y limitaciones de las cuales surgen como elementos determinantes: la circunstancia de que, en caso de

tratarse de razones de legalidad los motivos que inspiren la revocatoria, el vicio impugnado sea o no creador de derechos subjetivos o intereses legítimos personales y directos para un particular.

Así, todo acto administrativo afectado de un vicio de nulidad absoluta puede ser revocado en cualquier tiempo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de lo que deriva que la potestad de autotutela en estos casos es absoluta. Ahora bien, si se trata de actos administrativos que han de ser revocados por razones de mérito o bien por estar afectados de algún vicio de nulidad relativa, será posible ejercer la potestad de revocatoria siempre y cuando no se hayan generado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para los administrados (artículo 82 *ejusdem*).

En consecuencia, si un acto administrativo es revocado por razones de ilegalidad, encontrándose firme y habiendo creado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, la providencia revocatoria se encontrará indefectiblemente viciada de nulidad absoluta, por cuanto habrá resuelto un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que ha creado derechos particulares, siempre y cuando no exista habilitación legal expresa para ello (ordinal 2º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

En el caso de autos se evidencia que el Ministro de Justicia, mediante la Resolución Nº 4 de marzo de 1988, declaró procedente el recurso jerárquico interpuesto por el Concejo Municipal del Distrito Crespo del Estado Lara, contra la negativa del Registrador Subalterno del Distrito Crespo del Estado Lara, de protocolizar un documento que la Municipalidad le presentó para tal fin. Como consecuencia de tal declaratoria con lugar, el Ministro decidió que: "debe ser protocolizado el documento contenido del decreto emitido en sesión ordinaria del 9 de junio de 1987, por el Concejo Municipal del Distrito Crespo del Estado Lara, mediante el cual ratifica la cualidad de ejidos de los terrenos que conformaron el Resguardo de la Comunidad Indígena de Duaca".

Este acto administrativo creó a favor del Concejo Municipal recurrente un derecho subjetivo, constituido por el derecho al registro del documento, derivado de la circunstancia de que la Administración Registral decidió con carácter definitivo que la petición de protocolización se ajustaba a la normativa aplicable prevista en la Ley de Registro Público y otros cuerpos normativos. Al no haber sido impugnado este acto, quedará entonces el derecho de quien estime que sus derechos han sido vulnerados por dicho registro, de ejercer la acción prevista en el artículo 40-A *ejusdem*.

Resulta por demás claro que el nacimiento del derecho al cual se contrae la Resolución Nº 4, no dependía de modo alguno de la circunstancia de que se efectuara el registro, dado que al no haber cambiado las circunstancias que determinaron la orden de protocolización, en el sentido de no existir un impedimento sobrevenido, por ejemplo una orden de prohibición de enajenar y gravar, la orden administrativa tenía que ser cumplida por el Registrador. En todo caso, de ser solventado el impedimento que obstaculizaba el registro, por ejemplo mediante la obtención de la revocatoria de la orden judicial, la Administración debía dar cumplimiento a su obligación de registrar, deber este nacido al originarse en el particular el derecho al registro.

En el caso de autos resulta probado que la orden de no registro obtenida mediante un amparo provisional, fue dejada sin efecto por decisión del Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, Trabajo y Menores del Estado Lara, fechada el 6 de junio de 1988, cuya copia cursa a los folios 76 a 84, ambos inclusive. Asimismo, se evidencia que la Resolución Nº 12 de fecha 30 de mayo de 1989, impugnada en este proceso judicial, revocó por razones de ilegalidad la Resolución Nº 4 antes mencionada, la cual había creado derechos subjetivos en cabeza de la Municipalidad del Distrito Crespo del Estado Lara. Las razones jurídicas de tal revocatoria en modo alguno pueden ser consideradas como uno de los vicios de nulidad absoluta

previstos en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y ello tampoco fue considerado así por el Ministro de Justicia al motivar su decisión.

En consecuencia, resulta claro que el acto impugnado en el presente juicio está afectado del vicio de nulidad denunciado, constituido por la violación de la cosa juzgada administrativa previsto en el ordinal 2º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y ha violado los límites expresamente fijados por el artículo 82 del mismo cuerpo normativo a la potestad de autotutela, ya que revocó un acto administrativo anterior y firme que había creado derechos subjetivos de la Municipalidad actora. Así se declara.

2. *Recursos administrativos*

CSJ-SPA (11)

5-2-92

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Frente a la decisión que resuelve un recurso de reconsideración no puede interponerse de nuevo dicho recurso y el organismo respectivo no está obligado a resolver recurso administrativo alguno.

Por otro lado, observa la Sala que de acuerdo con los mismos términos del libelo de la acción de amparo, el Consejo Rector respondió el recurso de reconsideración ejercido por el querellante ante la negativa de reclasificarlo como profesor titular, de modo que frente a las nuevas solicitudes de reconsideración de tal decisión, no cabe hablar de inactividad del organismo administrativo, en razón de que conforme a lo que pauta el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, frente a la decisión que resuelva un recurso de reconsideración no puede interponerse de nuevo dicho recurso y el respectivo organismo no está obligado a resolver recurso administrativo alguno. En otras palabras, en el presente caso, resuelto el recurso de reconsideración por el Consejo Rector, sólo cabía al intersado la respectiva acción contencioso-administrativa de nulidad, y no el solicitar de nuevo otra reconsideración, y mucho menos cabe la acción de amparo constitucional contra una supuesta inactividad, que no existe, como se acaba de precisar. En consecuencia, al no darse el presupuesto procesal de la acción de amparo contra la inactividad de la Administración Pública, a que se contrae el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, de que exista una abstención u omisión lesiva de derechos constitucionales, la presente acción resulta inadmisibles también por este motivo. Así se declara.

II. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de inconstitucionalidad y Amparo*

CSJ-SPA (18)

11-2-92

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Para decidir, la Sala observa:

Permite el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que la acción de amparo se ejerza conjuntamente con la acción popular

de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso, la Corte Suprema de Justicia, de estimarlo procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad.

El ejercicio conjunto de la acción de amparo constitucional y el recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra actos generales, faculta a esta Sala a suspender la aplicación de una o varias normas respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega. Igualmente, ha precisado esta Sala que la referida suspensión de la norma ha de hacerse de manera previa y sin pronunciamiento sobre el fondo del asunto debatido y resolverse en forma breve y sumaria sin participación de los interesados.

El análisis del Juez de amparo debe circunscribirse a constatar si la norma o acto impugnado puede vulnerar los derechos constitucionales del accionante. Procede el amparo siempre que el Juez estime que la norma impugnada confrontada con el supuesto de hecho vulnera algún derecho constitucional. No se exige que el sentenciador se pronuncie acerca de la conformidad de la norma o acto impugnado a la Constitución, que es el objeto del recurso por inconstitucionalidad.

En el caso que decide esta Sala, se ha denunciado la violación de varios derechos y garantías constitucionales, pues se invoca que mediante el acto impugnado la autoridad que lo emite ha ejercido funciones legislativas y jurisdiccionales que no le corresponden, limitando derechos constitucionalmente garantizados y vulnerando la situación jurídica concreta de la accionante.

En este orden de ideas se observa, sin entrar a examinar si el acto recurrido es inconstitucional o no, que las denuncias de la accionante en amparo de violación de las garantías y derechos constitucionales invocados permiten estimar a esta Sala la presunción grave de que el acto impugnado la lesiona en cuanto a su libertad de comercio y a la libertad personal, y amenaza la violación de su derecho de propiedad. Tal presunción justifica, para la protección constitucional, la suspensión de las normas impugnadas mientras dure el juicio de nulidad y se siga el procedimiento pertinente donde coesponderá a esta Sala pronunciarse acerca de la nulidad por inconstitucionalidad solicitada.

2. *Acción de Amparo*

A. *Objeto*

CPCA

13-2-92

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Inversiones Candillaje C. A. vs. Municipio Baruta.

La característica fundamental del régimen de amparo tanto en la concepción constitucional como en su desarrollo legislativo, es su universalidad, por lo que la protección que por tal medio se otorga, se hace extensiva a todo los sujetos (personas físicas o morales que se encuentren en el territorio de la nación) así como a todos los derechos constitucionales garantizados e incluso aquellos que sin estar expresamente puestos en el texto fundamental son inherentes a la persona humana.

Observa esta Corte que la característica esencial del régimen de amparo, tanto en la concepción constitucional, como en su desarrollo legislativo, es su universalidad,

por lo cual hace extensiva la protección que por tal medio otorga, a todos los sujetos (personas físicas o morales que se encuentran en el territorio de la nación) así como a todos los derechos constitucionalmente garantizados, e incluso aquellos que sin estar expresamente previstos en el texto fundamental, son inherentes a la persona humana. Este es el punto de partida para entender el ámbito del amparo constitucional. Los únicos supuestos excluidos de su esfera son aquellos que expresamente señala el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y, desde el punto de vista sustantivo, no hay limitaciones respecto a derechos o garantías específicas.

Respecto a la Administración, el amparo contra la misma es de tal amplitud que se acuerda contra todos los actos, omisiones y vías de hecho, sin hacer exclusión alguna de determinadas materias de su competencia que, como se sabe, están siempre vinculadas con el orden público y con el interés social.

El campo urbanístico es indudablemente uno de los puntos fundamentales en los cuales pueden plantearse confrontaciones entre el interés público y el privado, en razón de lo cual los tribunales contencioso-administrativos que son los que fundamentalmente las deciden, han tenido una especial precaución de tutelar el interés de la colectividad, por encima del de los particulares. En esta materia, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, base de todo el sistema, en resguardo del interés colectivo, señala en su artículo 56 que, “serán nulas y sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio”, impidiendo así con esta regla genérica que puedan subsistir actos expresos o tácitos contrarios a su régimen.

De allí que no existe fundamento alguno para sostener el criterio expresado por la juez de que la materia urbanística escapa al control de la Administración por vía de la acción de amparo, en razón de lo cual el mismo se estima contrario a derecho y así se declara.

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística dispone en su artículo 119 que las disposiciones que la misma contiene en las materias urbanísticas, tienen prelación sobre las de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, aplicándose éste supletoriamente en los asuntos no regulados en aquella. A su vez, el artículo 85 *ejusdem*, ordena que en un plazo de noventa (90) días, en el caso de las urbanizaciones y de treinta (30) para las edificaciones, la Administración deberá constatar la existencia de las Variables Urbanas Fundamentales y expedir la constancia respectiva. Nada prevé para los casos en que la Administración, en violación del antes mencionado artículo 85, no emita un pronunciamiento, sino que, simplemente incurra en silencio. Ante tal situación es aplicable lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en virtud de lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

Al efecto señala el artículo 55 antes citado, lo siguiente:

“El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas en áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios, los permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la Ley Nacional respectiva y las Ordenanzas Municipales. El procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales deberá ser simplificado y los mismos deben decidirse en un lapso de 60 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual, sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia de permiso”.

De allí que, conjugando el contenido de la norma transcrita, con el plazo previsto en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, vencidos los

treinta (30) días que esta última acuerda para el caso de las edificaciones, opera el silencio positivo, según el cual, los permisos "se considerarán concedidos y la Administración está obligada a otorgar la respectiva constancia de permiso".

Observa esta Corte que no pueden dividirse como lo hizo el *a quo*, las materias procedimentales de las sustantivas en el campo urbanístico, ni considerarse que el silencio positivo que consagra el artículo 55 antes citado sea ajeno a los trámites urbanísticos. Por el contrario, el objetivo fundamental de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística no fue otro que el de impedir las prácticas burocráticas en materia urbanística, eliminando los procedimientos previstos con anterioridad a su vigencia que, en definitiva, demostraron ser fuente de vicios a toda índole, generadores de prácticas de corrupción administrativa. El medio final para impedir tales prácticas, una vez aligerado como lo fue por la ley urbanística, el trámite para las urbanizaciones y edificaciones, no podía ser otro que sancionar con la fuerza del silencio-concesión o silencio-afirmativo, la omisión culposa de la Administración, a pronunciarse dentro de los lapsos que la norma prevé. El escudo protector contra actos ilegales está en el artículo 56 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio que declara la nulidad e ineficacia de las autorizaciones otorgadas, bien sea por vía expresa o por vía tácita del silencio-afirmación, con lo cual se da una protección contra el riesgo de que por tal medio se obtengan beneficios ilegítimos.

Dilucidado lo anterior, de ello deriva que fue contraria a la ley la interpretación que hiciera el *a quo* sobre el mecanismo de aplicación del silencio administrativo a la materia urbanística, y así se declara.

En el caso presente, alega el solicitante del amparo que ha demostrado ante la Administración el cumplimiento de las Variables Urbanas Fundamentales en el proyecto de edificación que sometiera a la autoridad municipal.

Al efecto se recuerda que, tal como se ha señalado reiteradamente, el procedimiento previsto por la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística para efectuar las construcciones ha sido simplificado en el sentido de que basta al propietario notificarle al Municipio su intención de comenzar la obra acompañando a tal notificación la Certificación de Suministros de los correspondientes Servicios Públicos, así como el pago de los impuestos y los restantes documentos señalados por las Ordenanzas.

Respecto a los proyectos urbanos del sector sureste de Caracas, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, hoy extinguido ante la división de su territorio en varios municipios, dictó la Ordenanza de Zonificación del Sector Sureste, exigiendo entre las certificaciones que deben ser presentadas ante la autoridad municipal para la construcción de edificaciones en lotes de terrenos que no formen parte de una urbanización legalmente permitida, la presentación de una Constancia de Suficiencia de Capacidad Vial.

El artículo 127 de la Ordenanza de Zonificación del Sector Sureste, establece:

"La Dirección de Ingeniería Municipal no autorizará la construcción de viviendas y otras edificaciones en aquellos desarrollos que no hayan sido incorporados a las redes de servicios públicos correspondientes y al sistema vial del sector, que cuenten con capacidad suficiente para absorber las demandas de tales servicios y los volúmenes vehiculares que generen esos desarrollos".

A los fines de la comprobación de las exigencias señaladas, el Concejo Municipal del antiguo Distrito Sucre, dictó el Acuerdo número 70 del 11 de septiembre de 1986, relativo al Reglamento Parcial número 1 de la Ordenanza de Zonificación del Sector Sureste en virtud del cual se exige una Constancia de Suficiencia de Capacidad Vial que debía otorgar la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. Previó el Reglamento que debía obtener la certificación antes aludida (artículo 1) para "los lotes o par-

celas a desarrollar que no forman parte de urbanizaciones legalmente permisadas. Al crearse la Oficina Local de Planeamiento Urbano del Municipio Baruta, pasaron a dicho organismo las competencias que en materia urbanística le atribuían las Ordenanzas del Distrito Sucre a las Oficinas Metropolitanas de Planeamiento Urbano. Este organismo continuó en consecuencia exigiendo el Certificado de Suficiencia de Capacidad Vial a cuyos fines aplicaba la práctica administrativa de condicionarlo a la suscripción de un convenio en el cual propietario y Municipalidad se comprometían a desarrollar una obra pública municipal.

Los solicitantes del amparo demuestran haberse dirigido a la Dirección de la Oficina Local de Planeamiento Urbano manifestándole su deseo de suscribir el acuerdo a fin de obtener el Certificado. Esta solicitud fue ratificada en varias oportunidades, como consta en autos, tanto por haberlo aportado el recurrente como por las declaraciones de la presunta agravante. La única respuesta formal fue el 12 de junio de 1991, en la cual la funcionaria les comunicó que una comisión conformada para estudiar el mejoramiento de la vialidad del Sector Sureste, estaba elaborando un procedimiento para otorgar las Certificaciones de Capacidad Vial, por lo cual, le informaría oportunamente de su solicitud.

En los escritos presentados por la presunta agravante y, específicamente, en el informe que ella presentara, se aprecia que sus esfuerzos por obtener una solución del problema resultaron nugatorios en virtud de la política de la Alcaldía contraria a acordar certificaciones para nuevas edificaciones en el sector.

En el expediente administrativo de la parcela P-5 de Inversiones Caudillaje, C.A., anexo a los autos, se ponen en evidencia los trámites efectuados por los actores para lograr la suscripción del convenio y con ello el otorgamiento de la Certificación de la Municipalidad necesaria para iniciar la construcción. La presunta agravante en el informe presentado ante el juez, confiesa su incapacidad para otorgar la Constancia ante la actitud de los organismos de gobierno del Municipio, conducta esta que debe considerarse como una aceptación de los hechos incriminados.

Demostrados como han sido los supuestos narrados corresponde a esta Corte verificar si ha existido o no violación de los derechos constitucionales alegados por los actores.

Al efecto se ha denunciado la violación de los derechos consagrados en los artículos 67, 96 y 99 de la Constitución.

Por lo que respecta al artículo 99, que garantiza el derecho de propiedad, los atributos del mismo son el uso, goce y disposición de la cosa, por lo cual alude a la posibilidad del uso urbanístico de la misma con las limitaciones legales que, en el caso presente, están contenidas en la Ordenanza de Zonificación del Sector Sureste. Al respecto los accionantes presentaron las solicitudes correspondientes y transcurrieron más de treinta (30) días sin que la agravante se pronunciara.

Tal conducta omisiva lesiona el goce y ejercicio del derecho constitucional cuya violación se denuncia y así se declara.

Por lo que atañe a la libertad económica que se estima violada, el artículo 96 establece que todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en su texto o las que establecen las leyes por razones de sanidad u otras de interés social. En el caso presente, la conducta omisiva indudablemente lesiona el goce y ejercicio del derecho constitucional cuya violación se denuncia y así se declara.

Finalmente se denuncia que ha sido conculcado el derecho de petición consagrado en el artículo 67 de la Constitución. Ahora bien, al respecto esta Corte observa que la omisión en materia urbanística está sancionada por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, en su artículo 55 con el mecanismo del silencio aprobatorio, en razón de lo cual, al atribuirle la ley un efecto jurídico a la omisión el derecho no

está lesionado como tal, sino en la medida en que se desconozca el silencio administrativo aprobatorio y así se declara.

B. *Finalidad*

CPCA

25-3-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

La acción de amparo tiene por objeto el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.

Los hechos planteados en la solicitud, no pueden ser objeto de una acción de amparo. En efecto, el *petitum* de dicha solicitud, es como ya se dijo, el siguiente: "Por lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente a ese Juzgado Superior declare con lugar la presente solicitud de Amparo Constitucional consagrada en el artículo 49 de la Constitución de la República de Venezuela, previsto en el artículo 1º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para que la Alcaldía del Municipio Autónomo Baruta se abstenga de continuar estableciendo a Cememosa obligaciones que tiene contraídas con el Distrito Sucre del Estado Miranda, hoy Alcaldía del Municipio Autónomo Sucre, y que viene cumpliendo con este Municipio, hasta que por vía judicial los dos Municipios mencionados resuelvan sus diferencias y depender jurisdiccionalmente de uno solo y no de los dos".

Tal pretensión es ajena a una acción de Amparo, porque habría que establecer por esta vía del amparo, que no tiene tal objeto, el destino de la concesión que celebraron Cememosa y la Municipalidad del entonces Distrito Sucre en su oportunidad, siendo que el objeto de dicha concesión, que fue la explotación del Cementerio Municipal, se encuentra ahora en terrenos ubicados en jurisdicción del Municipio Baruta. Sólo determinando esto podría establecerse cuál o cuáles obligaciones debe o no establecer el Municipio Baruta a Cememosa, lo cual, como se dijo, es absolutamente ajeno a la acción de amparo.

En efecto, de conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la acción de amparo tiene como objeto que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Por tanto, tal como lo estableció la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 5 de febrero de 1992, bajo la ponencia del Magistrado Román J. Duque Corredor, "Tal pretensión no cabe en una acción de amparo dada su naturaleza eminentemente restablecedora de situaciones anteriores, y no creadora de nuevas situaciones, y mucho menos de composición de litigios y resolución de conflictos de intereses en forma definitiva. Todo ello se opone a lo pautado en el artículo 49 de la Constitución, en concordancia con los artículos 1º, 6º, numerales 3, 22, 23, 29 y 35, todos de la Ley de la materia, de cuyos textos se desprende la finalidad repositiva y no constitutiva de la acción de amparo. . . Por tanto, al no poderse reparar el supuesto daño causado a través de la presente acción de amparo, por ser ineficaz para satisfacer la pretensión del actor, la misma resulta inadmisibles a tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara".

Pero el que la acción propuesta se denomine acción de amparo, resulta todavía más inaudito si se tienen en cuenta los llamados "Fundamentos de Derecho" de dicha solicitud, en efecto bajo dicho título dicen los directores de Cementerio Metropolitano Monumental, S.A. (CEMEMOSA), lo siguiente:

“Conforme a la narrativa anterior y los recaudos acompañados al presente escrito, es evidente que se amenaza con privación legítima de libertad, garantía contemplada en el artículo 60 de la Constitución de la República de Venezuela.

Por otra parte, estamos en total estado de indefensión al no poder accionar judicialmente para que se reconozca que dependemos de la administración Municipal del Municipio Autónomo Sucre o Municipio Baruta, porque este es un problema inter-municipal que deben plantearlo ellos ante los organismos judiciales competentes y no presionar, acorralar, coartar los derechos, acosar a los administrados violando así el artículo 68 *ejusdem*.

Por último, Cememosa es una empresa mercantil que se encuentra constituida de acuerdo a la legislación mercantil, que se dedica a la actividad de lícito comercio y que explota una concesión con carácter de exclusividad y por tiempo determinado para el establecimiento de un servicio de interés público, cuestiones estas que no podemos desarrollarlas a cabalidad con lo que se violan las disposiciones 95, 96 y 97 de la Constitución de la República de Venezuela”.

Toda esta incongruente argumentación la fundamentan en la narración de unos hechos que alejan todavía más su solicitud del contenido de una acción de amparo. En efecto, señalan que sus relaciones entre su representada y el hoy Municipio Autónomo Sucre se habían venido sucediendo con regularidad, cumpliendo cada parte su obligación en la concesión; pero recientemente —según dicen— la Alcaldía del Municipio Autónomo de Baruta pretende tener el derecho de regir todo lo concerniente al Cementerio del Este, lo que les obligó a dirigirse a la Alcaldía del Municipio Autónomo Sucre, obteniendo respuesta en la cual —afirman— se les instruye para seguir cumpliendo obligaciones con el Municipio Sucre y no con el Municipio Baruta.

Afirman que, por su posición de cumplir el contrato que tienen firmado con el Municipio, los funcionarios de la Alcaldía del Municipio Baruta han manifestado a la empresa solicitante que todos los trámites, pagos, permisos, donaciones y demás cargas y obligaciones concernientes al Cementerio deben hacerse ante ellos y no ante el Municipio Sucre, al extremo de que el 21 de agosto de 1991 se presentaron en la sede del Cementerio paralizando obras necesarias para efectuar las inhumaciones y amenazando con poner presos a los que incumplieren la orden de paralización.

De lo narrado se observa, que los hechos planteados en la solicitud no se subsumen dentro de lo que legalmente corresponde a las características de una acción de amparo por lo que, para declararla admisible, habría que, tal como hizo el *a quo*, sacar elementos de convicción fuera de autos y suplir argumentos al accionante. En efecto, se plantea que en virtud de que no sabe la accionante con quién debe cumplir sus obligaciones y ante quién gestionar sus trámites y ante las exigencias concretas del Municipio Baruta, solicita que por vía de amparo se ordene al Municipio Baruta, abstenerse de continuar estableciendo a Cememosa obligaciones que tiene contraídas con el Distrito Sucre del Estado Miranda.

Todo lo cual constituye, sin lugar a dudas, una situación irreparable por la vía de amparo y así se declara.

CSJ-SPA (11)

5-2-92

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Aparte de lo señalado por el Tribunal *a quo*, en el sentido de que han transcurrido más de seis (6) meses desde la inactividad que se atribuye al organismo querrellado, con lo cual, según el Numeral 4 del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la supuesta lesión puede considerarse como con-

sentida expresamente, y por ende, la acción de amparo indamisible, observa la Sala que la inadmisibilidad deriva también de la circunstancia de que con la acción propuesta, el accionante pretende que se resuelva definitivamente, hasta con el pago de daños y perjuicios, la controversia que mantiene con el organismo querrellado de que se le califique en forma permanente como profesor titular. Tal pretensión no cabe en una acción de amparo dada su naturaleza eminentemente restablecedora de situaciones anteriores, y no creadora de nuevas situaciones, y mucho menos de composición de litigios y de resolución de conflictos de intereses en forma definitiva. Todo ello se opone a lo pautado en el artículo 49 de la Constitución, en concordancia con los artículos 1º, 6º, numerales 3, 22, 23, 29 y 35, todos de la Ley de la materia, de cuyos textos se desprende la finalidad repositiva y no constitutiva de la acción de amparo (Vid, sentencias de fecha 01-08-91, Caso "María Páez de Ramírez vs. M. E. M."; y de fecha 31-10-91, Caso "Pedro Antonio Pérez Alzurutt vs. Consejo de la Judicatura"). Por tanto, al no poderse reparar el supuesto daño causado a través de la presente acción de amparo, por ser ineficaz para satisfacer la pretensión del actor, la misma resulta inadmisibile a tenor de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

C. Competencia

a. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo

CPCA

7-1-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Señala la apoderada accionante en su solicitud que: "El legitimado pasivo es por una parte el Consejo Nacional de Universidades representado por su Presidente, ciudadano Gustavo Roosen, . . . y por su secretaria permanente (quien suscribe la írrita notificación del acto de dicho Consejo emanado) ciudadana María Eugenia Morales G. . . .; y por la otra la Oficina de Planificación del Sector Universitario, representada por su Director ciudadano Alejandro Zawlot. . ."

La competencia para conocer de la acción propuesta, en este caso, es de esta Corte, en razón no sólo de la afinidad por la materia con los derechos que se denuncian conculcados, sino en razón también, del órgano del cual emana, un órgano de la Administración Pública que no es de los enumerados en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y por tanto, al no estar la competencia atribuida expresamente a la Corte Suprema de Justicia, corresponde su conocimiento a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en virtud de la competencia residual y así se declara.

En cuanto a los restantes requisitos de admisibilidad previstos en el Artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales la Corte observa:

No consta en este caso que haya cesado el hecho considerado como amenaza de violación del derecho constitucional que se señala conculcado.

b. *Tribunales Contencioso-Administrativos***CSJ-SPA (8)****5-2-92**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En primer término y como cuestión previa la Sala debe determinar su competencia para conocer de la presente acción de amparo.

En tal sentido se observa, que la acción propuesta se intenta contra el Consejo de la Judicatura, organismo que no se encuentra incluido en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que contempla la competencia de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, esta Sala, en aplicación de los principios generales atributivos de competencia y en atención a lo establecido por el artículo 7 *ejusdem*, el cual prevé que son competentes para conocer de las acciones de amparo los tribunales de primera instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho vulnerado en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrió la lesión que motiva la solicitud de amparo, concluye que en el presente caso la competencia corresponde a esta Sala, en virtud de estarle atribuido el conocimiento de las demandas de nulidad en contra de los actos administrativos emanados de dicho Cuerpo de conformidad con lo previsto en los artículos 42, numeral 12 y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así se declara.

CPCA**16-1-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La competencia de los jueces contencioso-administrativos regionales para conocer de las acciones de amparo sólo se refiere a los actos, actuaciones y omisiones de las autoridades estatales y municipales.

Independientemente de los vicios en los cuales incurriera el *a quo* entre los cuales destaca el haber procedido a modificar su fallo en contradicción con la norma expresa del Art. 252 del Código de Procedimiento Civil que prohíbe la revocatoria o reforma de una sentencia definitiva o interlocutoria sujeta a apelación, por parte del tribunal que lo hubiese dictado después de pronunciada, así como el haber oído la apelación contra la sentencia revocatoria antes aludida en un solo efecto, cuando la misma tenía el carácter de sentencia definitiva, debe esta Corte pronunciarse sobre la competencia del juez para dictar la decisión del amparo constitucional y la posterior revocatoria de la misma.

Al efecto se observa que, los jueces contencioso-administrativos regionales tienen competencia para conocer de las acciones de tal esfera contra los entes públicos territoriales expresamente señalados en el Art. 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no así contra figuras subjetivas de naturaleza no territorial. El juez señala en el auto de admisión del amparo que los partidos políticos han sido asimilados por la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa y de esta Corte, a los órganos de la Administración Pública, pero pasa de inmediato a señalar que, por cuanto el presunto agraviado opera dentro de su ámbito territorial, le corresponde la competencia para conocer del recurso contencioso-administrativo y del amparo ejercido conjuntamente con el mismo. Esta posición carece de todo fundamento por cuanto las competencias en amparo, como se señalara, de los jueces contencioso-administrativos regionales, se refieren sólo a las autoridades estatales y municipales.

Por lo que atañe a esta Corte Primera, la misma tiene competencia residual, contemplada en los artículos 185, ordinal 3ro. de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en razón de lo cual no estando sometidos los partidos políticos ni a la competencia de la Sala Político-Administrativa ni a la de los tribunales contencioso-administrativos regionales, la misma le corresponde por la razón expresada y así se declara.

Establecido lo anterior resulta evidente que el juez *a quo* es incompetente tanto para conocer del amparo como para pronunciarse sobre la revocatoria del mismo, con lo cual procede la nulidad de todo lo actuado y la reposición de la causa al estado de admisión de la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad.

CPCA

25-3-92

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

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

En el amparo contra entes públicos, aún cuando el mismo se fundamente en la violación de los derechos consagrados en la Constitución en materia laboral, la competencia es de los Tribunales Contencioso-Administrativos (amparos autónomos o amparos ejercidos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad o con la acción de abstención).

El primer elemento que debe determinarse a los fines de la admisibilidad del amparo, es la verificación de la competencia para conocer en el presente caso que alude a la omisión de un Inspector del Trabajo a dar cumplimiento a un acto que él mismo dictara. Es preciso en consecuencia, verificar si se aplica en este caso lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Trabajo, que le otorga la competencia en materia de amparo a los jueces de primera instancia de la jurisdicción laboral, o si, por el contrario, por tratarse de una acción de un órgano administrativo, es competente la jurisdicción contencioso-administrativa, que es la que en forma general ejerce el control sobre tales figuras subjetivas.

Al efecto, se observa que el artículo 11 de la citada Ley Orgánica del Trabajo, indica lo siguiente:

“Los derechos consagrados por la Constitución en materia laboral, serán amparados por los jueces de primera instancia de la jurisdicción del trabajo, de conformidad con la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”.

Esta normativa aparentemente sencilla plantea problemas graves cuando se trata de amparos contra los poderes públicos, bien a través de sus órganos abstractamente considerados, o en concreto, contra sus titulares.

En efecto, atendiendo al criterio *rationae materiae* un amparo fundado en la violación de los artículos 84 al 94 de la Constitución consagratorios de los derechos al trabajo, deberían caer de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Trabajo, bajo la competencia del Juez de Primera Instancia del Trabajo.

Ahora bien, al lado de la competencia sustancial o material existe la competencia *rationae personae*, esto es, fundada en la cualidad específica de la persona contra la cual se interpone el amparo. El problema está en determinar si la competencia para

conocer del amparo es del juez laboral, según el artículo 11 de la Ley Orgánica del Trabajo, o si es del juez contencioso-administrativo.

El problema aquí planteado fue el mismo que surgiera en virtud de la falta de una asignación expresa de competencia a los jueces contencioso-administrativos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, para conocer de los amparos autónomos contra actos, omisiones y actuaciones en general de los organismos públicos, salvo lo que respecta a los mencionados en el artículo 8 de dicha Ley (Presidente de la República, Ministros, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República y Contraloría General de la República y el Consejo Supremo Electoral, los cuales están sometidos a la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía violados o amenazados de violación). Esta posición, que fuera mantenida originalmente por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, fue superada con la decisión de ese mismo organismo en sentencia de fecha 16 de noviembre de 1989, que reconociera la competencia de los tribunales contencioso-administrativos para conocer de la mencionada acción constitucional.

Los mismos criterios que sirvieron para restablecer la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo en materia de los amparos autónomos, están presentes en la solución del problema planteado. Los argumentos de mayor peso para señalar que los tribunales contencioso-administrativos son los que han de conocer de los amparos contra entes públicos, aun cuando estén fundados en la violación del derecho al trabajo, son los siguientes:

1. El amparo verdadero y propio en la forma prevista en el artículo 49 de la Constitución tiene un *efecto restablecedor*. De acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, los únicos tribunales competentes para restablecer las situaciones jurídicas afectadas por la Administración, son los Tribunales Contencioso-Administrativos y en el mismo sentido debe entenderse respecto a los entes que dictan actos de autoridad.

2. En muchos casos, el amparo para producir el efecto restablecedor que el solicitante del mismo pretende, debe anular el acto que lo lesiona, y tal potestad sólo la tiene el juez contencioso-administrativo.

3. Atribuir el amparo autónomo a los jueces laborales al mismo tiempo que está consagrado el amparo conjunto como competencia de los jueces contencioso-administrativos, significa diversificar peligrosamente el sistema. Entre otras cosas, tal pluralidad de competencia produciría una jurisprudencia carente de unidad sobre idénticos aspectos.

4. La remisión que el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tratado hace a la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debe entenderse como un todo, esto es, no sólo como una referencia a su normativa, sino también a la interpretación que de ella se ha dado.

Los anteriores argumentos llevan a la conclusión de que en el amparo contra entes públicos, aun cuando el mismo se fundamente en la violación de los derechos consagrados por la Constitución en materia laboral, la competencia es de los Tribunales Contencioso-Administrativos, bien se trate de amparos autónomos o bien de amparos ejercidos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad o con la acción de abstención.

De allí que en los casos en los cuales el amparo se ejerza contra un órgano de la Administración Pública Nacional, la competencia para conocer del mismo será de esta Corte en primera instancia y en segunda de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, en casos como el presente podría plantearse el supuesto previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo, que establece lo siguiente:

“Cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación del derecho o garantía constitucionales, se produzcan en lugar donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, se interpondrá la acción de amparo ante cualquier juez de la localidad quien decidirá conforme a lo establecido en esta Ley. Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la adopción de la decisión, el juez la enviará en consulta al Tribunal de Primera Instancia Competente”.

Es decir que, de tratarse de un organismo administrativo cuya sede se encuentre fuera del Area Metropolitana de Caracas, donde se encuentra esta Corte, el amparo podrá interponerse ante cualquier juez de la localidad y conocerá en consulta este organismo jurisdiccional, que es el “Tribunal de Primera Instancia competente”.

En el caso presente, el requisito de la competencia está dado, y así mismo, no aparece inmersa la demanda en ninguno de los supuestos de inadmisibilidad previstos en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo, en razón de lo cual, se admite por cuanto ha lugar en derecho.

Esta Corte no opta por restablecer la situación jurídica presuntamente infringida, por lo cual ordena al Inspector del Trabajo en el Este del Area Metropolitana de Caracas, Lizardo Córdova García, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación, informe sobre la violación o amenaza, advirtiéndole que la falta de informes correspondiente se tendrá como aceptación de los hechos incriminados y así lo declara esta Corte actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

D. *Inadmisibilidad*

a. *Situaciones irreparables*

CPCA

14-1-92

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La acción de amparo no es admisible cuando la violación del derecho o garantía constitucionales constituye una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida, entendiéndose que son irreparables los actos que, mediante el amparo, no puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación.

Al respecto, esta Corte observa que el objeto de la señalada acción es la suspensión de las convocatorias efectuadas para la realización de las elecciones, las cuales, como lo señala el propio actor, debían realizarse el 6 de diciembre del año en curso.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, señala en el ordinal 3º del artículo 6º, que “no se admitirá la acción de amparo: cuando la violación del derecho o garantía constitucionales, constituya una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida”, y agrega que, “se entenderá que son irreparables los actos que, mediante el amparo, no puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación”.

El supuesto se da con toda su fuerza en el caso presente, en vista de haber concluido el lapso fijado por la convocatoria, en razón de lo cual, la medida solicitada, al estar tipificada en la norma prohibitiva, resulta inadmisibile y así lo declara esta Corte administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

b. *Cesación de la lesión*

CPCA

12-2-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta.

No se admitirá la acción de amparo cuando haya cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantías constitucionales que hubiesen podido causarla.

En fecha 10 de febrero de 1992 el ciudadano Allan R. Brewer-Carías, asistido por el abogado Carlos Ayala Corao, interpuso en forma verbal ante esta Corte, de conformidad con lo establecido en los artículos 16, 1º y 2º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, acción de amparo constitucional contra el ciudadano Pedro Pablo Alcántara, en su condición de censor ante el “Diario El Nacional”, para que se le proteja en su derecho a expresar el pensamiento, consagrado en el artículo 66 de la Constitución.

En fecha 11 de febrero de 1992 se dio cuenta a la Corte y se designó ponente a la Magistrado Belén Ramírez Landaeta a los fines de decidir acerca de su admisibilidad.

Siendo la oportunidad para decidir, la Corte pasa a hacerlo en los siguientes términos:

Señala el accionante en el petitorio de su solicitud y como conclusión de la misma lo siguiente: *“En conclusión, solicito de esta Corte que decrete el amparo a mi derecho a expresar mi pensamiento por escrito, el cual ha sido lesionado por el antes mencionado ciudadano Pedro Pablo Alcántara, ordenándole al mismo, en su condición de censor del diario El Nacional, que se abstenga de impedir la publicación de las declaraciones que formulé a dicho diario”*. (Subrayados de la Corte).

Ahora bien, es un hecho público y notorio, que este Juez Constitucional no puede desconocer, que el día 11 de febrero de 1992, en el primer cuerpo del diario “El Nacional”, se informa al país que el Presidente de la República decidió retirar los censores y que en el diario El Nacional, en concreto, ya no los hay. En la publicación del diario “El Nacional” aludida aparece lo siguiente en la página A/1:

“Pérez retiró censores de medios de comunicación.

La decisión se la manifestó el Presidente de la República, Carlos Andrés Pérez, a los miembros del Bloque de Prensa Venezolano durante una reunión celebrada ayer en la Casona. El jefe del Estado no ofreció ninguna justificación a la toma de las instalaciones de este diario, sólo lo consideró un «malentendido». En cuanto a la restitución de las garantías constitucionales aseguró que se concretaría en breve plazo D/1”.

En el texto de la noticia aparecido en el cuerpo D/1, se señala:

“CAP ordenó retirar censores de los medios de comunicación”.

.....
los censores que estaban yendo a los medios de comunicación privados van a dejar de asistir a partir del día de hoy (ayer)”.

Ahora bien, entre los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, se contempla el siguiente:

“No se admitirá la acción de amparo:

“1) Cuando hayan cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantías constitucionales, que hubiesen podido causarla”;

Consta en este caso que ha cesado el hecho considerado como amenaza de violación del derecho constitucional que se señala conculcado y que las declaraciones que el presunto agraviado alega que se impidieron publicar pueden publicarse sin intervención de censor alguno; el presunto agravante dejó de tener la condición de censor y en consecuencia es inútil ordenarle al mismo “que se abstenga de impedir la publicación de las declaraciones que formulé a dicho diario”.

Por todo lo expuesto, considera esta Corte que la acción de amparo es inadmisibles y así se declara.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara Inadmisibles en la forma antes señalada la acción autónoma de amparo interpuesta.

E. Sentencia

a. Vicios

CPCA

25-3-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Solicita el Municipio la nulidad de la sentencia recurrida por haber incurrido en *ultrapetita* y tergiversar la pretensión. Aduce al efecto la violación de los artículos 12 y 243, ordinal 5º del Código de Procedimiento Civil. Así mismo, la Fiscal del Ministerio Público afirma: “De acuerdo al criterio del fallo apelado, el recurso se intentó contra la orden de paralización Nº 248, aun cuando así no se encuentra expresado en el libelo por los accionantes”.

Al efecto se observa:

A pesar de lo afirmado reiteradamente en la sentencia apelada en el sentido de que la acción de amparo intentada por la empresa Cementerio Metropolitano Monumental, S.A. (Cememosa), fue una acción interpuesta contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la orden de paralización Nº 248 indicada en el Oficio Nº DECUE-DI1303 del 21 de agosto de 1991, emanado de la Dirección de Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Municipio Baruta del Estado Miranda, mediante el cual se ordenó paralizar la realización de la obra consistente en un movimiento de tierra en la Calle La Guairita, Cementerio del Este, Sector M, Urbanización El Cafetal; lo cierto es que en el libelo de la acción de amparo intentada por dicha empresa Cememosa no se hace mención a acto administrativo alguno de efectos particulares emanado del Director de Ingeniería Municipal del Municipio Baruta.

En efecto, la acción de amparo interpuesta por la empresa Cememosa, como consta en el libelo con el que se inició este juicio, fue una acción interpuesta solamente, en general, contra “la Alcaldía del Municipio Baruta”, denunciando que “los funcionarios de la Alcaldía del Municipio Baruta nos han manifestado que todos los trámites, pagos, permisos, donaciones y demás cargas y obligaciones deben hacerse ante ellos y no ante el Municipio Autónomo Sucre, al extremo de que el 21 de agosto de 1991 se presentaron ante la sede del Cementerio, paralizando obras necesarias para efectuar las inhumaciones, y lo que es más grave, acompañados de agentes policiales de la Policía de Baruta, amenazando con poner presos de no cumplir la paralización...”.

El objeto de la acción de amparo, como claramente se desprende de la solicitud, consiste en “. . . que la Alcaldía del Municipio Autónomo Baruta se abstenga de continuar estableciendo a Cememosa obligaciones que tiene contraídas con el Distrito

Sucre del Estado Miranda, hoy Alcaldía del Municipio Autónomo Sucre, y que viene cumpliendo con este Municipio, hasta que por vía judicial los dos Municipios mencionados resuelvan sus diferencias y depender jurisdiccionalmente de uno sólo y no de los dos". En modo alguno la acción de amparo se ejerció contra el Director de Ingeniería Municipal por haber dictado un acto violatorio de derechos constitucionales.

Sin embargo, el *a quo*, haciendo abstracción de los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud, y del *petitum*, declaró —como antes se señaló— “Con lugar la acción de amparo contra el acto administrativo contenido en el oficio N° DECUE-DI-1301 de fecha 21 de agosto de 1991, emanado de la Dirección de Ingeniería Municipal del Municipio Baruta del Estado Miranda, mediante el cual se ordenó la paralización de una obra...”.

Tal conducta es evidentemente violatoria de los artículos 12 y 243 ordinal 5º del Código de Procedimiento Civil, pues no decidió conforme a la pretensión deducida, acordando un amparo contra un acto que no le fue solicitado, extrayendo así elementos de convicción fuera de los autos, todo lo cual lleva a esta Corte a declarar la nulidad del fallo apelado, de conformidad con el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil y, conforme al artículo 209 *eiusdem*, se pasa a resolver el litigio en los términos en que fue planteado en la primera instancia y al efecto se observa.

b. *Poderes del Juez*

CSJ-SPA (12)

5-2-92

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. U.C.V.

No incurrir en usurpación de funciones de la Administración Pública los jueces competentes, por las sentencias que pueden dictar cuando al conocer de acciones de amparo modifican o alteran los efectos de los actos que ha dictado dicha Administración.

En cuanto a la acción propuesta, la Sala observa:

De acuerdo con el texto del artículo 49 de la Constitución, el objeto de la tutela jurisdiccional de las garantías constitucionales es el restablecimiento de su goce y disfrute. Finalidad esta que ratifica el artículo 1º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, cuando dispone que el objeto de dicha acción es lograr el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, o la situación que más se asemeje a ella. Por otra parte, en los casos de acciones de amparo en contra de actuaciones administrativas, como lo fue la que dio lugar a la sentencia impugnada, los Tribunales igualmente son competentes para otorgar tal amparo, “cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional”, como lo expresa el artículo 5º *eiusdem*, que como se señaló, consiste en el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas. En otras palabras, que de acuerdo con la normativa señalada los Tribunales de la República disponen del poder jurisdiccional de modificar los efectos de los actos administrativos, por ejemplo suspenderlos, cuando los consideren lesivos a las garantías constitucionales. En consecuencia, no incurrir en usurpación de funciones de la Administración Pública los Jueces competentes, por las sentencias que pueden dictar cuando al conocer de acciones de amparo modifican o alteran los efectos de los actos que ha dictado dicha Administración.

En el presente caso, los accionantes sostienen que como en definitiva la acción de amparo que originalmente conoció la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en contra del acto de votaciones que se iba a celebrar el 28 de noviembre de 1991, fue declarada sin lugar, ya la decisión cautelar de la misma Corte de igual fecha, de suspender provisionalmente el acto de votaciones, debía ser dejada sin efecto, y por ende, las elecciones realizadas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la fecha señalada, debieron ser reconocidas por dicha Corte. Al no proceder en la forma señalada, sino por el contrario al fijar nuevas elecciones para el 9 de diciembre de 1991, alegan los accionantes, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en la sentencia impugnada, usurpó funciones del Consejo Universitario. A este respecto considera la Sala, independientemente de la legalidad o no de la mencionada medida precauteladora que dictó la referida Corte en el procedimiento de amparo, que dentro de las facultades decisorias de la mencionada Corte estaba la de revocar dicha medida provisional, y de fijar en su sentencia definitiva los efectos del acto que había sido suspendido por la misma Corte. En concreto, que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo no actuó fuera de los límites de su competencia jurisdiccional, cuando en la sentencia impugnada revocó la medida provisional de suspensión del acto de votaciones y fijó otra fecha para dicho acto. Así se declara.

c. *Apelación*

CPCA

25-3-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Es improcedente alegar la extemporaneidad de la apelación en segunda instancia.

En primer lugar, corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la extemporaneidad de la apelación interpuesta por la ciudadana Gloria Lizarraga de Capriles, Alcalde del Municipio Baruta del Estado Miranda, independientemente del carácter o legitimación que obste en la presente acción. Al respecto se observa:

Aparece de autos que la referida ciudadana apeló el 17 de septiembre de 1991 de la sentencia dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, admitiendo que la acción de amparo se dirige contra la Alcaldía del Municipio Baruta y el mandamiento de amparo contenido en la sentencia se dirige contra "el Alcalde del Municipio Baruta del Estado Miranda" y señalando que, por ello, la sentencia es írrita.

Ahora bien, antes de que fuese oída dicha apelación, la accionante no se opuso en modo alguno a su admisión, por lo que resulta extemporáneo que en esta Alzada se alegue, a su vez, la extemporaneidad de la apelación. Observa esta Corte, que tal alegato debió formularse en su debida oportunidad a los fines de que el *a quo* lo analizara y determinara si dicha apelación debió o no oírse. Además, tal como ha sostenido la doctrina (Vid. Marcano Rodríguez, *Apuntaciones Analíticas*, Tomo III, p. 230), que ha sido acogida por esta Corte en anteriores fallos, el único medio del cual puede hacer uso el litigante vencido contra el auto que en su concepto haya admitido indebidamente la apelación, es el de apelar de él para ante el Superior a fin de deferir a éste el poder de juzgar sobre la legalidad o ilegalidad de dicho auto. No aparece en el expediente que la accionante haya apelado de dicho auto y los alegatos que formula contra él los hace por primera vez ante esta Alzada. En todo caso, del referido auto del *a quo* del 18 de septiembre de 1991 aparece que se admiten las apelaciones interpuestas por el abogado Ernesto Kleber, en su carácter de apoderado

del Municipio Baruta, y contra dicha admisión la parte actora no ha formulado objeción alguna. En consecuencia, se desestima el alegato referido a la admisión de la apelación de la recurrida y así se declara.

III. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

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

A. *Clases de acciones*

CPCA

14-1-92

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Carlos Saavedra vs. Universidad Nacional Abierta.

Observa esta Corte que al plantear su recurso, el actor lo califica como "recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción", denominación esta que no está expresamente contenida en el contencioso-administrativo general regulado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la cual sólo se prevén como acciones en el contencioso-administrativo, el recurso contencioso-administrativo de nulidad, bien contra actos generales o bien contra actos individuales la acción contra la abstención o negativa de los funcionarios públicos de cumplir determinados actos a los cuales estén obligados por las Leyes y cuando sea procedente de acuerdo con ellas y, las demandas contra los entes públicos sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa. De allí que deba interpretarse que el recurso, en base a su planteamiento, es un recurso de nulidad, dirigido contra el acto del Consejo Directivo de la Universidad Nacional Abierta, cuya extinción expresamente solicita el actor, con la consiguiente restitución al cargo y el pago de los sueldos dejados de percibir.

B. *Motivos*

CPCA

27-2-92

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Eduardo Balza M. vs. Corporación Venezolana de Turismo.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa deben limitarse al análisis de los actos cuestionados sobre la base del cumplimiento de las exigencias normativas que condicionan la procedencia de dichos actos y no en base a motivos de mérito.

En cuanto al último de los alegatos formulados por la recurrente, esta Corte observa que el Tribunal *a quo*, establece la declaratoria de nulidad del acto de remoción del querellante con fundamento en el análisis del mérito del Informe justificatorio presentado por la Administración, y al respecto reitera esta Alzada la doctrina relativa a las potestades de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el sentido

de que dichos órganos no pueden pronunciarse con respecto a razones de oportunidad o mérito que condujeron a la Administración para dictar providencias administrativas, tales elementos no son revisables por el juez, pues no integran parte de la función de control de esa jurisdicción, correspondiéndole su consideración y determinación, con exclusividad, al poder administrador. Los órganos de jurisdicción contencioso-administrativa que conozcan controversias derivadas de la aplicación del artículo 53, ordinal 2 de la Ley de la Carrera Administrativa deben limitarse al análisis de los actos cuestionados sobre la base del cumplimiento de las exigencias normativas que condicionan la emanción de esos actos. En el caso de autos está demostrado que la Administración cumplió con todas las fases procedimentales previstas para la reducción de personal (aprobación de la medida por parte del Consejo de Ministros, Informe justificatorio, resumen del expediente de los funcionarios afectados con la medida, e identificación de los mismos, así como de los cargos que ocupaban). Por esa razón la remoción fundada en la mencionada medida está ajustada a derecho. El *a quo* al declarar la nulidad sobre la base del análisis del mérito del Informe Técnico a que se contrae el artículo 118 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, incurrió en el vicio conocido doctrinariamente como usurpación de funciones, y así se declara, lo cual conlleva a esta Corte a declarar la revocatoria de dicho fallo y la consecuente confirmatoria de la remoción.

C. Admisibilidad

CSJ-SPA (22)

11-2-92

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Las causales de inadmisibilidad contenidas en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, son de orden público y su incumplimiento puede ser alegado en cualquier tiempo por cualquier parte en el proceso, o aun de oficio, con independencia de lo que exprese el auto de admisión.

En relación a la denuncia formulada por el abogado informante, referida a que el poder de los abogados actuantes de la Municipalidad no cumple con los extremos a los cuales hace referencia el artículo 154 del Código de Procedimiento Civil, se destaca:

Ciertamente el debate respecto de las condiciones de admisibilidad de todo recurso contencioso-administrativo de anulación pervive durante todo el proceso, con independencia de que el auto de admisión haya o no sido apelado. Ahora bien, ello dependerá de cada condición de admisibilidad, ya que son varias y de distinto tipo: algunas de evidente orden público y por ello de vulnerarse no son subsanables, y otras, de índole claramente reparable, sometidas al ejercicio de los correspondientes recursos por las mismas leyes adjetivas.

Resulta claro, y así lo ha sostenido esta Sala, que las causales de inadmisibilidad a las cuales se contrae el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, son de orden público y su incumplimiento puede ser alegado en cualquier tiempo por cualquier parte en el proceso, o aun de oficio, con independencia de lo que exprese el auto de admisión.

El artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece las causas de inadmisibilidad, y el ordinal 4º *ejusdem* reenvía al artículo 84 de la misma ley, en el cual se consagra que "no se admitirá ninguna demanda o solicitud que se

intente ante la Corte. . .” “cuando sea *manifiesta* la falta de representación que se atribuya al actor”. (Subrayado de la Sala).

En el presente caso, la Sala constata el acta N° 16 de 24 de octubre de 1988 (folio 9) del Concejo Municipal del Distrito Crespo (Duaca), en el punto 6° dice: “. . .El concejal Presidente trae una Proposición al Cuerpo para otorgar autorización al ciudadano Síndico Procurador Municipal, para que otorgue poder al Dr. Raúl Domínguez, y al Dr. José Ramírez Hermoso (sic), para que actúen en nombre del Concejo Municipal ante la Corte Suprema de Justicia para solicitar la nulidad del Resuelto N° 12”, y en el punto 1° del Acta N° 30 de 17 de octubre de 1988, se designó como Síndico Procurador Municipal a la Dra. Rosa Angelina González de Valenzuela (folio 8), quien es el abogado otorgante del poder especial otorgado a los abogados actores Raúl Domínguez Capdivielle y José Ramírez Hermoso para intentar el presente recurso de nulidad. En consecuencia estima la Sala que no es manifiesta la falta de representación que se atribuye el actor.

Ahora bien, la falta de representación por defecto del poder del actor, que es prevista como cuestión previa en el Procedimiento Ordinario en el ordinal 3° del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, no constituye motivo de inadmisibilidad ya que la sistemática procesal, en primer término, la somete al uso de la oposición respectiva como cuestión previa, y luego permite subsanación, conforme a lo previsto en el artículo 350 *ejusdem*.

Obviamente, en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación no existe acto de contestación de demanda, pero resulta que el defecto en el poder al ser un vicio sometido a la necesidad de ser alegado, ha debido serlo por cualquier interesado en la oportunidad legal prevista con base en la publicación del Cartel de Emplazamiento.

En el presente caso, ninguna persona natural o jurídica atendió a tal llamado, y los ciudadanos Fiscal y Síndico Procurador no hicieron referencia alguna en relación al poder ni que el recurso no ha debido admitirse. En consecuencia, dado que dicho auto de admisión efectivamente sí produce efecto preclusivo en caso de no ser cuestionado respecto de los vicios subsanables que el mismo contenga y únicamente respecto de ellos, debe esta Sala desechar la argumentación esgrimida por el abogado informante, ya que ha precluido la oportunidad para oponerse al poder con el cual actuaron los abogados actores. Así se declara.

CPCA

10-2-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Ricardo J. Ochoa vs. Municipio Autónomo Montalbán.

Es inadmisibile el recurso de nulidad cuando no se acompañan los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible.

Pasa en consecuencia la Corte a examinar lo referente a la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación y al efecto se observa que, además de la razón expuesta, la recurrida fundó tal declaratoria en otro supuesto como es el que la nulidad solicitada se extiende no sólo a los actos del Concejo Municipal del Municipio Autónomo de Montalbán de fecha 30 y 31 de enero de 1991, mediante los cuales se autorizó al ciudadano Miguel Enrique Romero a construir en los terrenos donde supuestamente está construidas las bienhechurías de la accionante, sino también

“de los actos administrativos (sic) justificativos de hechos evacuados por ante los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo”, cuyo conocimiento no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Observa esta Corte que el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone en el ordinal segundo que no se admitirá ninguna demanda o solicitud si el conocimiento de la acción o recurso compete a otro Tribunal y, como bien lo dice la recurrida, la impugnación de estos últimos actos compete al conocimiento de la jurisdicción civil. También corresponde a la jurisdicción civil conocer de la nulidad de los actos registrales de conformidad con el artículo 40-A de la Ley de Registro Público, nulidad que igualmente fue pedida por el actor.

Por otra parte, el ordinal 4º del mismo artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que no se admitirá el recurso de nulidad cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible y en el presente caso no se acompaña a la solicitud de nulidad los actos administrativos emanados del Concejo Municipal del Municipio Autónomo Montalbán.

Y, por último, se observa que también dispone el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su ordinal 3º que no se admitirá ninguna demanda o solicitud de nulidad cuando se acumulen acciones que sean incompatibles y, en este caso, el solicitante acumuló en un mismo libelo un recurso contencioso-administrativo de anulación con acciones civiles.

D. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

CSJ-SPA (4)

5-2-92

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Zapatería Moda al Día vs. República (Ministerio del Trabajo).

A tal efecto, la Sala observa:

Fundamentan los apoderados actores su solicitud en los siguientes términos:

“...De conformidad con lo pautado en el Artículo 134 (sic) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y habida cuenta de que los efectos del acto impugnado, pueden producir a nuestra mandante perjuicios irreparables o de muy difícil reparación por la definitiva, puesto que se le obliga a concurrir a una convención colectiva a la cual no está legalmente obligada, y que las discusiones de la misma se llevarán a efecto en Caracas, lo cual implica una enorme erogación económica para el exiguo patrimonio de nuestra mandante, solicitamos se suspendan los efectos del acto impugnado”.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prevé la posibilidad de suspender los efectos de un acto administrativo en dos supuestos: cuando así lo permita la Ley o cuando la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

En el caso de autos, la Sala no encuentra elementos que la lleven a la convicción de la necesidad de suspender los efectos del acto impugnado, ya que el alegato de la recurrente en cuanto a la erogación económica que significa el traslado a la ciudad de Caracas para asistir a las discusiones de la convención de que se trata en virtud de su exiguo patrimonio, a más de no estar respaldado en documentación suficiente

que acredite tal circunstancia, tal hecho no configura el supuesto de difícil o irreparable perjuicio exigidos por el artículo 136 mencionado como condición de procedencia de la excepcional medida de interrumpir la ejecutoriedad de un acto administrativo.

Por lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, niega la suspensión de los efectos de la Resolución N° 1301 de fecha 23 de enero de 1991 dictada por el Ministerio del Trabajo.

CSJ-SPA (23)

11-2-92

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para decidir, la Sala observa:

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, invocado por el recurrente, contempla la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo de carácter particular, que por constituir una derogatoria del principio general de la ejecución inmediata de tales actos, es de naturaleza excepcional, sujeta por tanto, a una serie de requisitos o condiciones. Condiciones estas de procedencia señaladas por el legislador: cuando lo permita la ley o bien para evitar perjuicios irreparables o *de difícil reparación* en la sentencia definitiva, que a la vez han conducido a una jurisprudencia casuística, a través de la cual el órgano jurisdiccional está obligado a examinar las circunstancias del caso concreto sometido a su consideración, para concluir si en verdad se justifica la suspensión de un acto dotado de ejecutividad inmediata.

En el caso de autos el recurrente fundamentó su solicitud de suspensión de la ejecución del acto, en que "(...) de ser cancelada la multa y en el supuesto de ser declarado con lugar el presente recurso contencioso-administrativo (...) se vería sometido a las notorias dificultades a las cuales se ven normalmente sometidos los particulares para que el Fisco proceda a reintegrar las multas ya canceladas (...)".

De lo anterior no puede evidenciar la Sala los perjuicios que en su patrimonio experimentaría el recurrente de pagar el monto de la multa, así como tampoco por qué tales perjuicios se harían irreparables, de ser anulado al acto que la impuso, por tener que solicitar su reintegro del Fisco Nacional. Además, este alegato sobre las dificultades para solicitar el reintegro de las sumas pagadas indebidamente al Fisco, resulta de carácter general, referido a los contribuyentes, y no en particular al recurrente por lo que de él no es posible sacar alguna evidencia sobre de qué forma dichas "dificultades" afectan irreparablemente al mismo contribuyente. No resulta procedente, en consecuencia, la suspensión solicitada, y así se declara.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, niega la suspensión de los efectos del acto administrativo identificado en el recurso.

CSJ-SPA (20)**11-2-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: B. & Q. I G. París, C. A. vs. República (Ministerio del Trabajo).

Para la procedencia de la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo, el recurrente, además de solicitar la medida, debe aportar evidencia en cuanto a los perjuicios que le causa el acto administrativo.

La suspensión de los efectos del acto administrativo en sede jurisdiccional constituye, como tantas veces lo ha reiterado esta Sala, una medida cautelar y de carácter excepcional por virtud de la cual el legislador ha dado potestad al Juez contencioso-administrativo de paralizar en un caso concreto y de manera provisoria los principios de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos que amparados por una presunción de legitimidad, gozan de eficacia inmediata, como una garantía frente a las prerrogativas de la Administración.

Tal facultad se halla prevista en nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el cual están contenidos, a su vez, los requisitos indispensables para su procedencia. Es pues, el recurrente, quien además de solicitar la medida, debe aportar evidencia en cuanto a los perjuicios que le causa el acto administrativo; de allí que para que la solicitud de suspensión se ajuste a la previsión del artículo 136 *ejusdem*, no basta con que el particular alegue un perjuicio, sino que es necesario señalar hechos razonables y concretos de los cuales nazca la convicción para el Juez del perjuicio real y procesal que se desprende para el recurrente.

En el caso *sub-judice*, la Sala no dispone de fundamento alguno que contribuya a valorar los daños que causa la providencia de la Administración y su irreparabilidad, más cuando la pretensión se circunscribe a insistir en los criterios de nulidad de la Resolución ministerial impugnada.

CPCA**28-1-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En materia contencioso-administrativa funcional esta Corte ha sido especialmente cautelosa al conocer de solicitudes de suspensión de efectos de los actos administrativos que separan a los empleados públicos de sus cargos. Por ello, la jurisprudencia de esta Corte ha negado en forma reiterada, en esos casos, la suspensión de efectos del acto. Al respecto pueden citarse las mismas decisiones a las cuales hace referencia la apelante en su escrito de formalización, entre ellas, las sentencias del 24 noviembre de 1980 y 2 de febrero de 1983. A lo antes expuesto debe añadirse que la solicitante invoca únicamente, como fundamento de su pretensión, que esperar los resultados del juicio podría implicar que se vencieran los cinco años para los cuales fue designada. Pero tal situación es perfectamente reparable en la sentencia definitiva, la cual, de ser favorable a las pretensiones de la actora, puede acordar las indemnizaciones que se hubieren solicitado, bien sean éstas producidas por daños materiales o morales que la actividad administrativa hubiese ocasionado, todo ello de conformidad con el artículo 206 de la Constitución y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

CPCA**28-1-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La decisión cuya suspensión ha sido solicitada, forma parte de una categoría especial de actos administrativos, a los cuales la doctrina y la jurisprudencia ha denominado "actos cuasi-jurisdiccionales", caracterizada por el hecho de que la Administración que los dicta debe dirimir, a través del procedimiento administrativo previsto al efecto, un conflicto de derechos subjetivos, constituido por la pretensión de una parte, en este caso el empleador, de que se rompa la relación de empleo público, y por otra parte, la del trabajador, de que se reconozca su alegado fuero sindical. La Administración en tal caso, actúa como pudiera hacerlo un juez al resolver una controversia declarando que el supuesto se subsume en una determinada norma, en forma tal, que su decisión configura la voluntad concreta de la Ley para el caso específico. En esta hipótesis, la suspensión de tal acto, según un sector de la doctrina, debería producirse automáticamente al ser admitido el recurso que contra el mismo se interponga. Ahora bien, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que, en su artículo 136 admitiera la práctica jurisprudencial de suspender los actos particulares objeto del recurso de nulidad, estableció como condición para que ello operase, bien la existencia de una norma expresa que así lo establezca, o bien el hecho de que ella resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Nuevamente ha sido la jurisprudencia la que ha establecido el alcance de las exigencias de la norma y es así como en materia de relación de empleo, tanto en la sometida en la Ley Orgánica del Trabajo, como en la denominada relación de empleo público, la naturaleza de la actividad ejercida por el trabajador, ha sido un elemento determinante para calificar si su permanencia en el cargo pueda crear los riesgos aludidos en la norma, esto es, crear perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Es así como las llamadas funciones de vigilancia, bien se realicen en la esfera privada o en la pública, podrían ser calificadas como vinculadas a la seguridad del empleador y, en consecuencia se presume en base a ello que el reenganche ordenado por la autoridad administrativa y rechazado por el mismo, puede afectar sus intereses en esta esfera. En el caso presente, el solicitante de la suspensión sostiene que el trabajador desempeñaba un cargo en el ámbito de seguridad del despacho, por lo cual, se encuentra en el supuesto señalado como elemento constitutivo de la presunción precedentemente aludida.

CPCA**6-2-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Planteada en estos términos la solicitud de suspensión de los efectos de la Resolución N° 9 de fecha 29 de abril de 1991 emanada de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en los Estados Apure, Barinas, Mérida y Táchira observa esta Corte:

Como consecuencia de la aplicación de la medida contenida en la Resolución impugnada se reincorporaría a su cargo a un profesor que, según dice el texto de la Resolución, de la inspección judicial practicada se pone de manifiesto que el licenciado Luis Isla Corrales es profesor de dedicación exclusiva del Instituto Universitario Tecnológico Industrial Región Los Andes y que "en ningún momento el accionante ha desconocido su condición de docente en el Instituto Universitario tantas veces nombrado" (folio 26).

Ahora bien, la declaratoria con lugar de la sentencia definitiva, sería incapaz de poder reparar al desenvolvimiento de la actividad universitaria el máximo rendimiento de un docente, si llegara a determinarse, en definitiva, que realmente el Licenciado Luis Isla Corrales era profesor a dedicación exclusiva en el Instituto Universitario Tecnológico Industrial Región Los Andes y que tal actividad era incompatible con la desempeñada en la UCAT.

Por el contrario, suspendidos los efectos de la Resolución, si llegara a determinarse imprecendente la solicitud de nulidad, podría en la definitiva, ordenarse el reconocimiento de los beneficios que quedaron suspendidos al nombrado profesor.

En consecuencia, encuentra esta Corte que están dados los extremos contemplados en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y por ende procede la suspensión de los efectos del acto y así se declara.

CPCA

27-2-92

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corte al señalar que la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos, cuando es demandada judicialmente su nulidad, tiene ciertamente carácter excepcional como se desprende del contenido de la norma referida en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, su concesión supone una derogatoria del principio básico de la eficacia de tales actos, prevista en el Artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cual es su ejecutoriedad, que tiene su justificación en la presunción de legitimidad y de legalidad de dichos actos. Por lo tanto, dado su carácter excepcional, para que los jueces de lo Contencioso-Administrativo no permitan la ejecución de los actos administrativos, pendiente un juicio de nulidad antes de que se sepa si va a ser o no anulado el acto, es necesario llevar a aquellos la convicción de su justificación, la cual se concreta a la necesidad de la suspensión para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación que pudieran causarse si en definitiva es anulado el acto. Ahora bien, el acto cuya suspensión ha sido solicitada se inscribe en la categoría de aquellos que la doctrina viene catalogando como cuasi-jurisdiccionales en atención a la particular circunstancia de que la Administración autora del mismo dirime un conflicto de intereses sometido a su consideración, procediendo como un juez o árbitro. En razón de esa circunstancia, y adicionalmente al argumento del accionante en el sentido de encontrarse planteada una cuestión de orden público como lo es la existencia de la cosa juzgada administrativa que se plantea como supuestamente vulnerada por el acto cuya suspensión se ha petitionado, y además de ello al alegato de haber transcurrido más de once años y medio a partir de la fecha en que fuera despedido el trabajador, lo que traería como consecuencia que el eventual desembolso de salarios caídos por parte del patrono calculados durante todo ese tiempo constituiría una elevada suma de difícil recuperación por parte del patrono si el acto llegare a ser anulado, permiten a esta Corte considerar procedente la suspensión de efectos, y así se declara. En consecuencia, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley decreta la suspensión temporal del acto administrativo contenido en la Providencia Nº 116-90 de fecha 26 de octubre de 1990 emanada de la Inspectoría del Trabajo en el Distrito Federal. Por otra parte, esta Corte a los fines de garantizar las resultas del juicio exige la constitución de fianza por parte de la empresa solicitante de la suspensión, hasta por la suma de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00).

CPCA

17-3-92

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

La solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo no puede acordarse en virtud de un hecho eventual que puede o no ocurrir.

De acuerdo a jurisprudencia reiterada de esta Corte, para declarar procedente la suspensión de efectos de un acto administrativo, se requiere que los hechos alegados por el solicitante queden suficientemente demostrados, de modo tal que nazca en el juez la convicción de que la ejecución del mismo pueda ocasionarle un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

Ahora bien, el solicitante de la medida en ninguna parte del expediente especifica cuáles actividades se verían interrumpidas, ni en que sentido el reenganche del trabajador afectaría a las mismas, por lo tanto tal alegato debe desestimarse y así se declara.

En segundo lugar, alega el solicitante que el Hotel sufriría graves daños, pues tendría que modificar sus "prospectos" para la contratación con los turistas extranjeros, lo cual le ocasionaría demandas por los mayoristas de turismo, pero no establece la relación que ello tendría con la reincorporación del trabajador a su sitio de trabajo, resultando impreciso tal alegato. Por lo demás, esta Corte no puede acordar la suspensión de efectos del acto en virtud de un hecho eventual como lo es la supuesta demanda que incoarían en contra de la empresa los "mayoristas de turismo".

Con respecto a la supuesta demanda por daños y perjuicios que le incoaría el profesional contratado para cumplir con los servicios que presentaba el trabajador, esta Corte reitera el criterio anterior en cuanto a que la suspensión de efectos no puede acordarse en virtud de un hecho que puede o no ocurrir y, menos aún, cuando tal situación se derivaría como consecuencia de la propia decisión de la empresa de contratar otro profesional de la medicina en sustitución del ciudadano Alfonso José Rivera Suárez.

Por último, aduce el solicitante de la medida de suspensión, que la reincorporación del trabajador a la actividad que desempeñaba implicaría la explotación particular de un negocio que es propiedad de la empresa, lo cual resulta inadmisibles e inconstitucional. Al respecto esta Corte estima que la valoración de ese alegato involucra una apreciación del fondo de la causa, lo que se encuentra vedado en una decisión que ha de contener sólo el pronunciamiento sobre la suspensión de efectos del acto administrativo impugnado.

E. Aspectos Procedimentales

a. Emplazamiento

CPCA

25-2-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Dispone el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que el Tribunal, cuando lo juzgue procedente, podrá disponer que se emplace a los interesados mediante un cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas y que, un ejemplar donde fuere publicado el cartel, será consignado por el recurrente dentro de los quince días consecutivos siguientes a

la fecha en la que aquel hubiere sido expedido y de no hacerlo dentro de dicho término, la Corte declarará desistido el recurso y ordenará archivar el expediente, a menos que uno de los interesados se diere por citado y consignare el ejemplar del periódico donde hubiere sido publicado el cartel.

La disposición legal señalada distingue entre expedición y publicación. La fecha que tiene el Cartel y que aparece en su encabezamiento. La fecha de publicación es la fecha que tiene el diario de mayor circulación donde se publica el ejemplar del Cartel y que es relevante a los fines del cómputo del lapso de comparecencia.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó

La suscrita Dra. Hildegard Rondón de Sansó, Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, ya que estima que en relación con el cartel previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, deben tomarse en cuenta tres diferentes momentos: La orden de expedición del cartel que se produce normalmente con el propio auto de admisión; la entrega del cartel al interesado, que se efectúa una vez notificado el Fiscal General de la República o el Procurador General de la República, si fuere el caso finalmente la consignación del cartel una vez publicado en el periódico.

Aislados así estos momentos, es obvio que el lapso para la consignación del cartel publicado sólo puede computarse a partir del momento en que la orden de publicación le es dada por el Tribunal, esto es, desde la fecha de entrega del cartel para su publicación. No puede la Corte considerar que el lapso corre una vez efectuadas las notificaciones, por cuanto se trata de una fecha incierta, que obligaría al recurrente a ocurrir diariamente al Tribunal a informarse si fue o no efectuada la notificación.

La cuestión relativa al lapso ya había sido resuelta por esta Corte mediante una práctica constante y reiterada, que se iniciara en el año de 1983, en virtud de la cual sólo a partir de la entrega efectiva al interesado se iniciaba el lapso para su publicación y consignación, la cual, al tomar en cuenta que ese interesado podía abusar de su derecho y retrasar el momento de la búsqueda del cartel, le daba un lapso (debidamente notificado) para que procediera a efectuar su retiro, transcurrido el cual se tendría por retirado a los fines del cómputo de los quince (15) días para la consignación.

Estima quien disiente que la solución antes expuesta es la más consona con la situación prevista en la Ley, por lo cual al no ser aplicada, crea injusticias respecto al recurrente.

CPCA

27-2-92

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

La publicación del cartel de emplazamiento debe efectuarse en uno de los periódicos de mayor circulación. No siendo potestativo de quien publique el cartel hacerlo en cualquier periódico o publicación, dicha publicación sólo produce efectos válidos cuando se haga en una publicación que satisfaga los elementos y requisitos que la Ley determina.

Dispone el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la potestad para que el Tribunal pueda estimar se emplace a eventuales interesados en un determinado juicio de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares.

Tal emplazamiento se realiza mediante un cartel, que debe ser publicado. Regla dicha disposición que la publicación debe hacerse en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas así; tres elementos debe tener la publicación en la que debe aparecer el cartel, a saber:

1. Debe ser un periódico,
2. Debe ser uno de los de más amplia circulación, y
3. Debe circular en Caracas.

Están esos elementos destinados a garantizar que eventuales interesados puedan tener noticias de la existencia del juicio, para así poder ejercer el derecho constitucional a la defensa en caso de que les corresponda.

Se observa que la disposición en análisis impone que la publicación se efectúe en uno de los periódicos de mayor circulación de Caracas. No es potestativo de quien publique el cartel hacerlo en cualquier periódico o publicación, tal publicación por imperio de la Ley, sólo producirá efectos válidos en caso de hacerse en una publicación que satisfaga los elementos y requisitos que la ley determina. Así, si la publicación se hiciera en un medio que esta Corte estimase no llena los señalados elementos, se produciría el efecto que la Ley impone para el no cumplimiento de la consignación de la publicación respectiva.

Por tal razón, corresponde a esta Corte el juzgar si la publicación se ha hecho en esta particular causa en un medio que cumpla con los requisitos que la ley ha impuesto. A fin de evitar que caso por caso deba esta Corte hacer pronunciamiento sobre la idoneidad del medio en el cual se ha hecho la publicación de un determinado cartel, ha optado por señalarle a los recurrentes el diario en el cual debe hacerse, conteniendo así dicho señalamiento. En efecto, esta Corte en ocasiones ha señalado el diario La Religión como medio idóneo y apto, en el cual puede producirse la publicación del cartel respectivo, por lo cual en esta oportunidad estima que fue publicado en un periódico que cumple los requisitos que impone la ley para una válida publicación del cartel de emplazamiento según dispone el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Tal como se ha expuesto la publicación hecha en el periódico La Religión no menoscaba el ejercicio de derechos, en vista de que la publicación llena a juicio de este Tribunal los requisitos que tal publicación ha de tener, por lo cual no se produce el desistimiento al que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ordena por tal razón esta Corte prosiga el procedimiento en este juicio, y así lo declara en nombre de la República administrando justicia y por autoridad de la Ley.

b. *Vicios en el procedimiento*

CPCA

16-2-92

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Ramón A. Osilia vs. Inquilinato.

La nulidad de los actos procesales puede subsanarse con el consentimiento de los litigantes, salvo que se trate de quebrantamiento de leyes de orden público.

En nuestro derecho, el principio general es entonces que la nulidad de los actos procesales puede subsanarse con el consentimiento de los litigantes, salvo que se trate

de quebrantamiento de leyes de orden público, lo cual no es el caso de la admisión tardía de un recurso.

En este sentido nuestra jurisprudencia tiene establecido que si las nulidades de los actos de procedimiento no son reclamadas a medida que se van produciendo en el juicio, sino que, por el contrario, el perjudicado por tales actos guarda silencio y ejecuta otros en virtud y como consecuencia del que pudo haber argüido de nulidad, lógico es ver en estos actos posteriores de la parte la más elocuente renuncia al derecho de atacar el acto nulo y, en consecuencia, una convalidación tácita del mismo. Así lo sostienen distinguidos procesalistas patrios como Marcano Rodríguez (*Apuntaciones Analíticas*, Vol. III, página 521) y Aristides Rengel Romberg (*Tratado de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, pág. 201), criterio que ha sido expresamente recogido en el artículo 213 del Código de Procedimiento Civil.

c. *Desistimiento*

CPCA

16-1-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Constituye una excepción a la declaratoria de desistimiento por la no publicación del cartel, el que alguno de los interesados se diere por citado y consignare el ejemplar del periódico donde hubiere sido publicado.

2. *Contencioso de anulación y amparo*

A. *Carácter cautelar del amparo*

CPCA

16-1-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Cuando se ejerce la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, la acción de amparo es accesoria del recurso contencioso-administrativo de anulación; por lo tanto, sigue la suerte del principal.

Tal como lo tiene decidido este órgano jurisdiccional en jurisprudencia reiterada, cuando se ejerce la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación, la acción de amparo es accesoria de este último y, por lo tanto, sigue la suerte de lo principal. Por ello, en tales casos el juez puede suspender los efectos del acto recurrido mientras dure el juicio, lo que viene a constituir así una medida cautelar. Por lo expuesto, el *a quo* obró correctamente al revocar la medida de amparo acordada en virtud de la declaratoria de desistimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación.

Por lo demás, la decisión del *a quo* no constituye en modo alguno una forma de arreglo entre las partes, como aduce el apelante. Tampoco es cierto que el amparo y el recurso contencioso no puedan vincularse por resultar "incompatibles" ya que el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales

prevé, precisamente, el ejercicio conjunto de dichas acciones y, como antes se señaló, la acción de amparo es accesoria, en estos casos, con respecto al recurso contencioso-administrativo de anulación.

4. Por último, resulta incierto el alegato del apelante conforme al cual la recurrida es de tal modo contradictoria que no puede ejecutarse o que no aparezca qué es lo decidido en virtud de su razonamiento de que, una vez acordado un amparo, el mismo no puede ser objeto de desistimiento.

En este aspecto el apelante, por una parte, confunde el desistimiento de la acción de amparo con el desistimiento tácito del recurso contencioso-administrativo de anulación y, por la otra, la decisión de desistimiento del recurso contencioso, que trajo consigo la revocatoria de la suspensión de efectos, consecuencia del amparo, no constituye una sentencia contradictoria; mucho menos que no aparezca lo decidido, pues ello está claro en la decisión, y menos aún que ésta no pueda ejecutarse.

CPCA

14-1-92

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Pretende así la actora que sea declarada, a través del recurso contencioso-administrativo de nulidad que ejerce, la nulidad del acto del Consejo Universitario de la Universidad de los Andes, y mediante el amparo, solicita “se convalide su título de médico-cirujano, en vista de la violación de su derecho al trabajo”.

Respecto al examen que le corresponde efectuar a esta Corte, la misma observa que ha sido ejercida la acción de amparo conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad, por lo cual el amparo tiene como objeto la suspensión de los efectos del acto. Ahora bien, en el caso presente, la suspensión no significa la reposición de la situación jurídica al estado anterior a la emanación del acto, sino un procedimiento sustitutivo de la actividad administrativa, y por ello, no puede obtenerse por la vía del amparo. En razón de los motivos antes aludidos la acción objeto del presente fallo resulta inadmisibles por ser una vía inidónea para obtener el efecto que a través de la misma se pretende.

En efecto, la decisión objeto del amparo condiciona el pronunciamiento del organismo al dictamen previo del Consejo Nacional de Universidades, en virtud de lo cual no constituye un acto decisorio como tal, que pueda afectar directamente la situación de la solicitante, acto este que podría ser anulado por el recurso contencioso-administrativo de nulidad por ella interpuesto, pero que escapa al control cautelar que el amparo implica. Por tales razones resulta Inadmisibles y así lo declara esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

CPCA

10-2-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Ricardo J. Ochoa vs. Municipio Autónomo Montalbán.

La interposición conjunta de la acción de amparo con el recurso de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares tiene como fin impedir la violación de un derecho o garantía constitucional mientras se tramita el recurso de nulidad.

Para decidir, la Corte observa:

El Juzgador de Primera Instancia señala que habiendo caducado la acción de amparo constitucional, debe igualmente considerarse que ha caducado el recurso contencioso-administrativo de anulación.

En este sentido cabe anotar que la recurrida hizo una interpretación inversa a la que la jurisprudencia ha venido realizando con respecto a la interposición conjunta de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de anulación.

En efecto, tanto esta Corte como la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia han sostenido que: "cuando se acumula un recurso contencioso-administrativo de anulación a la acción de amparo constitucional, la segunda tiene la característica de ser accesoria con respecto a la primera de manera tal que siendo inadmisibles la acción principal, la acción de amparo no puede ser admitida" (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 12 de septiembre de 1990).

En el mismo sentido ha sostenido nuestro Máximo Tribunal:

"Ha sido criterio de esta Sala Político-Administrativa, el considerar la acción de amparo constitucional propuesta conjuntamente con el recurso de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, como una solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado en virtud de su carácter precautelador, tal como lo consagra la mencionada disposición. En consecuencia, un amparo ejercido conjuntamente tiene un carácter subsidiario en la medida que, de acordarse dicha suspensión, así se mantiene mientras dure el juicio de nulidad" (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11 de julio de 1991).

El sentido de la interposición conjunta de ambas acciones, por tanto, no es otro que impedir la violación de un derecho o garantía constitucional, mientras se tramita el recurso de nulidad y por ende, al ser inadmisibles este último, lo que es también inadmisibles es la acción de amparo interpuesta conjuntamente y no a la inversa, como lo decidió el *a quo*.

B. Admisibilidad: condiciones de admisibilidad del amparo

CPCA

17-3-92

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Mariela N. López vs. Universidad Pedagógica Experimental Libertador.

La acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad, se somete a los mismos requisitos de admisibilidad que cuando se ejerce en forma autónoma.

En fecha 24 de octubre de 1991 se dio cuenta a la Corte y se designó como ponente a la Magistrada que con tal carácter suscribe a los fines de decidir sobre la admisibilidad de la acción. Efectuada la lectura individual del expediente, por aplicación analógica del artículo 94 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, este órgano jurisdiccional para decidir observa:

A pesar de que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales prevé el ejercicio conjunto de la acción de amparo constitucional con el

recurso contencioso-administrativo de nulidad, vía que escogiera el actor para hacer valer sus pretensiones; sin embargo, la acción de amparo ejercida en tal forma se somete a los mismos requisitos de admisibilidad que cuando se ejerce en forma autónoma, por lo cual debe esta Corte determinar si la misma incurre o no en alguna de las causales de inadmisibilidad previstas en la Ley.

Al respecto se observa que en el amparo contra la Administración, es requisito impretermitible la inexistencia de otra vía dirigida a obtener la pretensión deducida. En la situación planteada, en la forma como lo hiciera la actora se evidencia que lo que está en juego es la legitimidad de un acto administrativo, de lo cual va a depender que se estime si ha sido violada o no su esfera jurídica. De allí que, lo que debe examinarse para atender a la pretensión de la actora, es la existencia o inexistencia del acto atacado a través del recurso contencioso-administrativo de nulidad, por lo cual, siendo aquella la vía idónea para el restablecimiento de la situación jurídica presuntamente infringida, el amparo resulta inadmisibile y así lo declara esta Corte actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ordenando la revisión de los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de nulidad.

Voto salvado de los Magistrados Jesús Caballero Ortiz y Belén Ramírez Landaeta

Los Magistrados que suscriben, Jesús Caballero Ortiz y Belén Ramírez Landaeta salvan su voto al disentir del fallo que antecede, el cual declara inadmisibile la acción de amparo constitucional intentada, con el simple razonamiento de que la acción que debió intentarse era el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Disentimos categóricamente del párrafo transcrito pues de ninguna forma puede considerarse al recurso contencioso-administrativo de anulación como sustitutivo de la acción de amparo. En efecto, la acción de amparo constituye un mecanismo de protección extraordinario porque se encuentra previsto en la Constitución como medio de salvaguarda de derechos constitucionales; por tanto, es un medio de protección distinto del general garantizado en el artículo 68. Por su carácter extraordinario, en consecuencia, no puede degradarse a la condición de supletorio o subsidiario, sólo admisible en ausencia de las acciones ordinarias.

Dado su carácter extraordinario, la acción de amparo, puede incoarse, incluso, cuando existan vías judiciales ordinarias. Como lo ha precisado la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 8 de marzo de 1990 (Caso Luz Magaly Serna Rugeles contra el Director Sub-Regional de Salud para el Estado Mérida), “el amparo procede, aun en los casos de que existiendo vías ordinarias para restablecer la situación jurídica infringida, éstas no sean idóneas, adecuadas o eficaces para restablecer dicha situación de manera inmediata”. Resulta obvia la inexistencia de la inmediatez para el restablecimiento de una situación jurídica a través del procedimiento contencioso-administrativo de anulación, en virtud de su clara y evidente larga duración.

Conforme con lo expuesto —estiman los disidentes— la mayoría sentenciadora debió abocarse a determinar si en el caso objeto del fallo se violaron o no los derechos constitucionales alegados por la accionante y sólo en base a ese análisis declarar procedente o improcedente la acción de amparo, mas en forma alguna declararlo inadmisibile en virtud de la existencia del recurso contencioso-administrativo de anulación, el cual, en nuestro concepto, no es el medio procesal breve, sumario y eficaz para obtener en forma inmediata el restablecimiento de un derecho constitucional lesionado. Si no existieron derechos constitucionales violados, tal asunto correspondía decirlo a través de la declaratoria de improcedencia, luego de un análisis del fondo del asunto, pero no —se insiste— por medio de la declaratoria de inadmisibilidat, fecha *ut supra*.

*C. Improcedencia del Amparo***CPCA****19-3-92**

La acción de amparo, como se señala en la parte narrativa de este fallo, fue interpuesta conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad del acto que afectara al presunto agraviado, debiendo versar la decisión objeto de este fallo exclusivamente sobre las violaciones constitucionales que el mismo denuncia, en razón de lo cual esta Corte se limitará al examen de las mismas tal como lo hiciera la Fiscal del Ministerio Público designada para actuar ante este organismo jurisdiccional, apreciando al efecto a los fines de decidir la acción constitucional si existen en autos presunciones graves de la flagrante violación de los derechos constitucionales que se denuncian violados o amenazados.

Violación del artículo 59 de la Constitución.

El artículo 59 de la Constitución establece lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada”.

Señala el actor que la actuación del Tribunal Disciplinario del Colegio de Médicos del Estado Miranda y del Tribunal Disciplinario de la Federación Médica Venezolana afecta su honor como persona ante la sociedad en general, así como su condición de profesor universitario.

Al efecto se observa que los órganos a los cuales alude el actor procedieron en base a denuncia formulada en su contra y se pronunciaron sobre los hechos recogidos en el expediente sustanciado al efecto, considerando que los mismos tipificaban faltas graves en la conducta profesional que, por disposición legal le corresponde reprimir.

A través del examen del acto mediante el recurso de nulidad esta Corte determinará si éste estuvo o no ajustado a derecho, es decir, si fue correcta la calificación de los hechos o si por el contrario, existieron errores en la misma. Por el momento, mediante la presente vía sólo puede constatar que un órgano en ejercicio de su competencia y mediante el procedimiento legalmente previsto aplicó las consecuencias que la Ley contempla a una determinada conducta, por lo cual tal circunstancia no puede calificarse como violatoria del derecho constitucional señalado, lo cual podría resultar del reexamen del acto impugnado que revelase vicios en la interpretación sobre los hechos o en la calificación del derecho. A través del presente procedimiento sólo se constata lo antes señalado respecto a los elementos formales de las actuaciones que dieron lugar al acto impugnado, de los cuales no emerge la violación del derecho al honor y a la reputación. En efecto, un procedimiento disciplinario que estima fundada una denuncia, y aplica la sanción que considera le corresponde, no es como tal violatoria de la esfera jurídica del sancionado, por cuanto se limita a darle cumplimiento a una potestad legal. Por todo lo anterior se declara improcedente el alegato de violación del artículo 59 de la Constitución aducido por el actor y así se declara.

Violación del ordinal 8º del artículo 60 de la Constitución.

La norma que se denuncia conculcada señala:

“Nadie podrá ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente”.

Se observa al efecto que de un mismo hecho pueden derivar distintos tipos de responsabilidad, a saber, la responsabilidad civil, penal, administrativa y disciplinaria,

las cuales a su vez, son verificadas por órganos de distinta naturaleza y mediante procedimientos diferentes. Es posible que la decisión asumida en alguna de las sedes pueda repercutir en otra esfera; pero en principio se plantean como autónomas. De lo anterior emerge que la norma del artículo 60, ordinal 8º sólo se aplica a la decisión relativa al mismo tipo de responsabilidad que verse sobre idénticos hechos a los que ya fueron decididos. En el caso presente, independientemente de la existencia de un juicio penal, el tribunal disciplinario de un colegio profesional se pronuncia sobre la responsabilidad profesional de un sujeto, es razón de lo cual no puede imputársele, como lo hace el actor, la violación de la cosa juzgada por fundarse en los mismos hechos sobre los cuales versara el enjuiciamiento criminal, ya que se trata de la verificación de dos distintas formas de responsabilidad.

Por lo anterior se considera infundada la denuncia de violación del ordinal 8º del artículo 60 y así se declara.

Violación de la Presunción de Inocencia.

Denuncia el actor que hay presunción de inocencia hasta tanto no se produzca condena por un tribunal competente, tal como lo exige la Convención sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, que, en base al artículo 50 de la Constitución es un derecho susceptible de amparo. Indica, que la jurisdicción penal declaró terminada la averiguación que contra el mismo fuera incoada, por lo cual existe una presunción de inocencia a su favor.

Reitera esta Corte las consideraciones precedentemente hechas sobre la autonomía de las sanciones y procedimientos respecto a cada una de las formas de responsabilidad, por una parte, y por otra observa que el juicio penal no ha concluido como lo demostrara el Ministerio Público, por cuanto está pendiente el recurso de casación. La autonomía antes aludida hace que cada uno de los procedimientos conforme su propia determinación de los hechos respecto a los cuales el órgano que decide tiene libertad de apreciación.

En base a lo anterior, resulta infundado el alegato del actor y así se declara.

Violación del artículo 68 de la Constitución.

El artículo 68 de la Constitución establece en su segundo aparte que la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso.

Según el actor, la decisión del Tribunal Disciplinario hace caso omiso de las pruebas que consignara; no las toma en cuenta; no las analiza; no las desecha, guardando silencio sobre las mismas.

Al efecto, se observa que en el texto del acto final atacado se exponen los alegatos del apelante (págs. 5 y 6). Igualmente se alude tanto en este acto como en el que fuera por el mismo confirmado, a las defensas hechas valer por el actor, por lo cual en líneas generales puede considerarse que fue respetado su derecho a la defensa, a reserva de que del examen del expediente administrativo que se haga en el juicio contencioso-administrativo revele que concretamente hubo parcialidad en el juzgador al decidir la denuncia por no analizar las pruebas del actor.

En base a tales consideraciones, los elementos generales de la defensa fueron salvaguardados, por lo cual, por esta vía de amparo no puede estimarse violado el derecho a la defensa y así se declara.

Violación del artículo 69 de la Constitución.

El artículo 69 establece:

“Nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales ni condenado a sufrir pena que no esté establecida por ley preexistente”.

Estima el actor que una vez que el órgano judicial, que es el juez natural, declaró terminada la averiguación, no hay otro juez natural que pueda conocer del asunto,

y el Tribunal Disciplinario no tiene tal carácter. Por otra parte señala que la jurisdicción penal consideró que los hechos investigados no revestían carácter penal.

Respecto a este último alegato, la Corte recuerda que el juicio penal no ha concluido, por cuanto está pendiente el recurso de casación contra la decisión del juez superior, tal como lo señalara el Fiscal del Ministerio Público, designada para actuar ante esta Corte.

Por lo que atañe al argumento principal, el mismo ha sido dilucidado con anterioridad cuando se señaló la naturaleza particular de la responsabilidad profesional que ha de ser ventilada por ante los tribunales disciplinarios de los colegios, independientemente de las sanciones de las cuales deba conocer la jurisdicción penal, argumentos que se reiteran respecto a la violación denunciada objeto del presente análisis.

En virtud de lo anterior, se desestima el alegato del recurrente y así se declara.

Violación del artículo 84 de la Constitución.

El artículo 84 establece:

“Todos tienen derecho al trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa.

La libertad de trabajo no estará sujeta a otras restricciones que las que establezca la Ley”.

Señala el recurrente que el acto configura una amenaza de violación del derecho al trabajo.

Al efecto se observa que el órgano disciplinario se limitó a aplicar una disposición contemplada en la Ley del Ejercicio de la Medicina en virtud de un procedimiento seguido de conformidad con dicha norma y de las facultades que la misma le otorga, por lo cual la eventual restricción al derecho del trabajo estaría basada en una disposición expresa de ley y en consecuencia escaparía al supuesto que se denuncia.

Por lo anterior, se desestima igualmente la denuncia y así se declara.

Por los motivos precedentemente expuestos, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara Sin Lugar la acción de amparo interpuesta por el ciudadano Gustavo Rodríguez Garcilazo contra el acto administrativo emanado del Tribunal Disciplinario de la Federación Médica Venezolana.

Se ordena proseguir el juicio contencioso-administrativo de nulidad y se exime expresamente a la parte actora de la costas procesales por no ser temeraria la acción.

3. *Contencioso de las demandas*

CPCA

13-1-92

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Edilio A. Esteban vs. CADAPE.

La Corte analiza el concepto de “empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva”.

Siendo la oportunidad para decidir esta Corte pasa a hacerlo previas las siguientes consideraciones:

Las normas atributivas de competencia a los tribunales contencioso-administrativos para conocer de las acciones que se propongan contra las empresas en que el Estado tenga participación decisiva son los artículos 42, numeral 15; 185, numeral 6 y 182,

numeral 2 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En ellas se estableció como competencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y de los tribunales contencioso-administrativos regionales, conocer, de acuerdo a la cuantía, de las acciones que se propongan contra la República, un instituto autónomo o una empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva.

Ahora bien, cuando la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia hace mención a la participación decisiva del Estado, no se refiere exclusivamente a la participación decisiva de la República, ya que los términos Estado y República no pueden asimilarse. En efecto, la República es la personificación jurídica de los órganos que integran el llamado Poder Público Nacional. En cambio, Estado es un término más amplio, que debe ser interpretado como comprendiendo en él a los institutos autónomos.

Por ello, el concepto empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva no puede ser objeto de interpretación sin tomar en cuenta las definiciones que del término más próximo —empresa del Estado— había ya formulado nuestro derecho positivo, en virtud del similar empleo de los términos (Empresa-Estado) que, analizados individualmente, presentan un alto grado de ambigüedad pero que, en su conjunto (Empresa del Estado) tienen una acepción particular, acepción en la cual nunca se ha descartado la participación accionaria de un instituto autónomo.

Por lo expuesto, por empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva ha de entenderse la sociedad mercantil en la cual no sólo la República ostente la participación decisiva, sino también un instituto autónomo nacional, ya que ninguna disposición normativa ha definido la empresa del Estado como aquella en que la participación pública sea sólo de la República. Además, ninguna razón pudo haber tenido el Legislador para excluir de la competencia que creaba a todas las sociedades en las cuales la participación pública decisiva la ostentara un instituto autónomo y no la República, como por ejemplo SIDOR, ALCASA, VENALUM, BAUXIVEN, CADAFFE o EDELCA, entre otras. A este respecto debe tenerse presente que son contados los casos en los cuales la República ostenta la participación decisiva de una sociedad mercantil. Por el contrario, son generalmente los institutos autónomos los que detentan esa participación. En fin, no existen diferencias en cuanto al régimen jurídico de las sociedades en las cuales la República ostenta la participación decisiva y aquellas en las cuales esa misma participación la ostenta un instituto autónomo. En consecuencia, en criterio de esta Corte no es posible pensar que el Legislador, en cuanto a la competencia judicial, haya querido escindir a las empresas del Estado en dos grupos de acuerdo a la circunstancia de que el accionista decisivo sea la República o un instituto autónomo, cuando —se insiste— no existe ninguna razón lógica para esa separación.

Por las razones expuestas, esta Corte se declara competente para conocer de la acción incoada, aun cuando el accionista decisivo de la demandada C. A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFFE) sea el instituto autónomo Fondo de Inversiones de Venezuela y tomando en cuenta que la cuantía de la acción es la suma de Bs. 3.920.000,00, todo ello a tenor de lo previsto en el artículo 185, ordinal 6 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CSJ-SPA (45)

25-2-92

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Venezolana de Televisión.

En vista de lo anterior, árbitro de su propia competencia, debe la Sala pronunciarse al respecto, para lo cual observa lo siguiente:

Primero: Es cierto lo asentado por la Sala de Casación Civil, que los daños denunciados por los actores provienen del ejercicio de una actividad industrial, ajena a la actividad agraria, como lo es la de la explotación de una estación repetidora de televisión, para lo cual se requiere el uso de una vía de penetración existente en el fundo, propiedad de los demandantes; y en concreto, que dichos daños se atribuyen al transporte del personal de la empresa demandada, al paso de sus vehículos y a los trabajadores de mantenimiento, cuidado y fiscalización de la mencionada estación. Igualmente, el objeto de la demanda es el de lograr una compensación por el uso de dicha vía, que sin el correspondiente derecho de paso, ha estado utilizando, mediante las labores anteriores, la empresa demandada. En concreto que las operaciones señaladas como causa de los daños reclamados, y el uso de la vía en cuestión, no tienen como fin la producción de seres animales o vegetales, o la obtención de sus frutos y productos, ni tampoco facilitar su procesamiento o comercialización. En otras palabras, que no se trata de actividades agrarias, por lo que a pesar de que los daños y la compensación reclamados están referidos a un predio rústico, la pretensión indemnizatoria no puede ser calificada de agraria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en concordancia con el literal N) del artículo 12 *eiusdem*, sino de naturaleza mercantil, por atribuirse tales daños y perjuicios a la actividad industrial de una empresa comercial. Ello conforme a lo previsto en el artículo 3º del Código de Comercio. Acción o pretensión esta de carácter ordinario, cuyo conocimiento no está atribuido por la ley en forma especial a autoridad judicial alguna.

Segundo: También comparte esta Sala el criterio de la Sala de Casación Civil, de que la demandada, la C. A. Venezolana de Televisión, es una empresa en donde el Estado, en concreto, la República, tiene una participación decisiva, por cuanto posee como accionista, la casi totalidad de su capital social. En consecuencia, tratándose, como sucede en el caso de autos, de una acción que no corresponde legalmente conocer a ninguna otra autoridad judicial, intentada en contra de una empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva, la competencia corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a lo previsto en el ordinal 15º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así como el ordinal 3º del artículo 182 *eiusdem*, y en el ordinal 6º del artículo 185 *eiusdem*. Así se declara.

Tercero: Por cuanto la cuantía de la acción excede de cinco millones de bolívares (Bs. 5.000.000,00), dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Tribunal competente para conocer en única instancia de la presente acción, es esta Sala Político-Administrativa, conforme a lo que establece el ordinal 15º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara.

4. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales

A. Contencioso funcional

CPCA

14-1-92

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Angelina Gordon vs. Instituto Nacional del Menor.

Para decidir, la Corte observa:

Es cierto que, por error, el Tribunal de la Carrera Administrativa, al declarar parcialmente con lugar la querrela intentada contra la República de Venezuela escribió entre paréntesis “Instituto Nacional de Puertos” en lugar de “Instituto Nacional del Menor”; y que en el oficio de notificación de la sentencia dirigido al Procurador General de la República el tribunal volvió a escribir el nombre del primero de los institutos nombrados.

Ahora bien, en primer lugar, el Tribunal de la Carrera Administrativa condenó a la “República de Venezuela”, Instituto Nacional del Menor. En segundo lugar, el Procurador General de la República, que ejerce la representación de la República de Venezuela y de los institutos autónomos en el proceso, fue notificado de la sentencia de acuerdo con la ley, y un sustituto suyo apeló de ella y fundamentó la apelación. En tercer lugar, el artículo 209 del Código de Procedimiento Civil, en el cual se apoya el sustituto del Procurador General de la República para solicitar la reposición de la causa, dispone que “la nulidad de la sentencia definitiva dictada por el tribunal de la instancia inferior que se halle viciada por los defectos que indica el artículo 244, sólo puede hacerse valer mediante el recurso de apelación”, pero que “*la declaratoria del vicio de la sentencia por el tribunal que conozca en grado la causa no será motivo de reposición de ésta, y el tribunal deberá conocer el fondo del litigio*”. (El subrayado es de la Corte). Por tanto, en ejercicio del amplio grado de jurisdicción que transmite la apelación al tribunal de alzada, esta Corte debe corregir el vicio alegado y dictar la sentencia sobre el fondo de la controversia. En consecuencia, la solicitud de reposición de la causa es improcedente, y así se declara.

B. Contencioso-administrativo municipal

CSJ-SPA (1)

14-1-92

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La Corte examina la procedencia del recurso especial cuando el Concejo no se pronuncia sobre la pérdida de la investidura del Alcalde o cuando la niega expresamente.

Los prenombrados ciudadanos fundamentaron su solicitud en el último aparte del artículo 68 de la Ley citada, que permite a cualquier ciudadano, en casos de que el Concejo o Cabildo se abstenga de acordar la pérdida de la investidura de un Alcalde, de solicitar un pronunciamiento al respecto y de acudir posteriormente a esta Sala si dentro de los treinta (30) días siguientes a dicho requerimiento, el Concejo no se pronuncia, o emite una decisión negativa.

A este respecto observa la Sala, que el objeto de la solicitud forma parte de los recursos especiales que la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé respecto de la

actividad y de actos de los Municipios. En efecto, no sólo de manera general, la mencionada Ley se refiere a los recursos contra los actos del municipio que se pueden intentar por razones de su inconstitucionalidad e ilegalidad, como lo señala el artículo 10, es decir, los recursos de inconstitucionalidad y contencioso-administrativos respectivamente, sino que además contempla recursos especiales, como el de resolución de cuestiones entre autoridades (artículo 166) y el de impugnación de las decisiones que declaren expresamente la pérdida de la investidura de Alcalde o Concejales (artículo 68 segundo párrafo), así como los casos de silencio administrativo de los Concejos o Cabildos, en pronunciarse al respecto, o de decisiones expresas que nieguen tal pérdida, cuando sean instados por los particulares (artículo 68, último párrafo), como bien lo ha señalado esta Sala (Véase decisión caso: Argenis de Jesús Ramírez Bastardo. Exp. Nº 7711 de 9 de marzo de 1991).

En el presente caso, la Sala entra a examinar la procedencia del recurso especial cuando el Concejo o Cabildo no se pronuncia sobre la pérdida de la investidura, o cuando la niegue expresamente, en cuyo caso "cualquier ciudadano podrá solicitarla ante dichos organismos (Concejo o Cabildo) y, transcurridos treinta (30) días sin que se produzca la declaración o producida ésta en sentido negativo, podrá el particular recurrir por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia". (artículo 68, último párrafo).

Se constata que a diferencia de los otros recursos especiales, la Ley Orgánica de Régimen Municipal no contempla un procedimiento específico a seguir, por lo que se hace necesario que esta Sala determine el trámite que debe cumplirse en el presente caso, conforme lo permite el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así, en primer término, con fundamento en el artículo 84 *ejusdem*, aplicable a toda solicitud o demanda que se presente ante la Corte, y por cuanto no se dan ninguno de los motivos de inadmisibilidad contemplados en dicha norma, y en razón de que también se ha cumplido el otro requisito de la legitimación necesaria para ejercer el presente recurso especial, exigido por el artículo 68, último aparte de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es decir, que quien lo ejerza acredite que con anterioridad solicitó ante el respectivo Concejo la declaratoria de pérdida de investidura del Alcalde o Concejales, y que transcurrieron treinta (30) días sin que se produjera tal declaración o que ésta fue negada, debe darse por admitida en cuanto ha lugar en derecho la solicitud interpuesta por los ciudadanos Héctor Rafael Rojas, Julio Berto Guillén Arias, Alí Alejandro Contreras, Pedro Alarcón, Alexi Valero, Arón Varela y Rafael Rivas, contra la abstención del Concejo del Municipio Sucre del Estado Mérida, de pronunciarse sobre la pérdida de la investidura del Alcalde Arquímedes Fajardo, por la supuesta contravención a lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 67 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Así se declara.

En segundo término, admitida como ha sido la anterior solicitud, en razón de la ausencia de un procedimiento especial para su tramitación y decisión, corresponde a la Sala aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso, como se lo permite el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y al respecto, por la afinidad y semejanza que existe con el recurso de anulación que pueden intentar los Alcaldes o Concejales afectados por la declaratoria de la pérdida de la investidura, considera que debe seguirse el procedimiento para decidir dicho recurso, establecido en los artículos 68, segundo párrafo, y 166, ambos de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Voto salvado del Magistrado Luis H. Farías Mata.

El magistrado Luis Enrique Farías Mata, disiente de la precedente decisión adoptada por mayoría de Sala, que admite el recurso intentado por los ciudadanos Héctor

Rafael Rojas, Julio Berto Guillén Arias, Alí Alejandro Contreras, Pedro Alarcón, Alexi Valero, Arón Varela y Rafael Rivas.

En el fallo del cual se discrepa la Sala ordena aplicar un procedimiento que, en opinión de quien suscribe, no es el adecuado para el caso, procedimiento con base en el cual admite el recurso.

Considera el autor del presente voto salvado que la claridad de la norma impide una interpretación distinta de la que se desprende nítidamente de la normativa realmente aplicable. En efecto:

El artículo 68 —en su primera parte— de la Ley Orgánica de Régimen Municipal consagra un trámite judicial especialísimo ante esta Sala Político-Administrativa para los casos de pérdida de investidura de Alcalde o Concejel declarada expresamente por el Concejo o Cabildo, procedimiento del cual la norma excluye concretamente la situación —como es precisamente la de autos— derivada del desempeño por los inculpados de otros “cargos de cualquier naturaleza en la administración municipal o distrital o en Institutos Autónomos, Fundaciones, Empresas, Asociaciones Civiles y (en) otros organismos descentralizados del Municipio o Distrito”. Ese procedimiento de naturaleza contencioso-administrativa especial allí previsto: se aparta del contencioso general destinado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a la impugnación de actos administrativos; está contenido en el artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; se caracteriza por su extraordinaria brevedad, por la muy restringida limitación para acudir a él (sólo el o los afectados), por la precariedad de los medios probatorios (únicamente prueba documental, y muy restringida), así como por su extraordinariedad; la tramitación en referencia fue originariamente concebida fundamentalmente para el caso de surgir una situación de conflicto entre autoridades locales, “que amenace la normalidad institucional de un Municipio o Distrito”, y limitado por tanto su ejercicio a las autoridades municipales y al Gobernador del correspondiente Estado. Procedimiento de excepción en suma, la Sala ha venido aplicándolo sin embargo con una generosidad que ha provocado el alerta de quien de nuevo en la presente ocasión disiente, sin haber podido hacerlo en el fallo que se cita como precedente jurisprudencial en esta nueva decisión —hoy también adoptada por mayoría de Sala—, en razón de encontrarse entonces el autor del presente voto salvado, en uso de breve licencia temporal concedida por la Corte en Pleno.

La parte final del referido artículo 68 concluye regulando la situación en que el organismo municipal habilitado para —y obligado a— realizar *de motu proprio* la correspondiente declaratoria de pérdida de la investidura, se abstuviere de hacerlo (“si el Concejo o Cabildo se abstuviere de esta declaración”, dice la norma), “cualquier ciudadano del Municipio o Distrito podrá solicitarla ante dichos organismos, y, transcurridos treinta (30) días sin que se produzca la declaración, o producida ésta en sentido negativo, podrá el particular recurrir por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia”; y sólo de la abstención de esa misma declaratoria solicitada en acción popular ante los organismos colegiados municipales, o del pronunciamiento negativo si lo hubiere habido, podrá recurrir el promotor del recurso administrativo, sin que se prevea de ninguna manera en el texto, como puede apreciarse de su simple lectura: ni que la norma autorice una acción popular —como la que allí se regula— extendida por el anterior fallo hasta la Sala Político-Administrativa en el caso, ni tampoco y mucho menos que se ordene aplicar la tramitación de excepción contenida en el artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal al caso —que el párrafo precedente del artículo 68 niega previa, expresa y precisamente— de pérdida de investidura de Alcalde o Concejel declarada por el organismo colegiado municipal como consecuencia del desempeño por el inculpadado de “cargos de cualquier naturaleza en la administración municipal o distrital o en Institutos

Autónomos, Fundaciones, Empresas, Asociaciones Civiles y otros organismos descentralizados del Municipio o Distrito” y que no es por cierto un caso de nulidad absoluta impuesta por la propia ley, como sí lo son los otros dos supuestos previstos en la últimamente citada norma, lo que justificaría una vez más, incluso, la diferencia en la tramitación procedimental, que, para el caso de autos, seguiría siendo única y exclusivamente a nuestro juicio, el contencioso-administrativo general de impugnación de actos administrativos, incluso los de índole municipal, con sus propias modalidades y garantías aquél, y previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Estima el autor del presente voto salvado que, al adoptarse un procedimiento de excepción distinto del legalmente previsto, se corre el peligro de vulnerar la garantía constitucional de la defensa, y se pone en manos de cualquier ciudadano una acción popular —prolongación de la administrativa— que pasa por encima de la voluntad del legislador, quien confió sólo a los interesados calificados, y no a cualquier ciudadano, la posibilidad de recurrir, ante esta Sala y mediante un procedimiento extraordinario, contra actuaciones o abstenciones municipales distintas de las del caso de autos, para tramitar el cual se están eludiendo entonces las prescripciones generales contenidas en la Ley Orgánica que regula las funciones de este Alto Tribunal, y se está creando de esta manera un proceso *ad hoc* en desmedro del conducente y legalmente previsto.

Hace votos el magistrado disidente porque —producto de una posterior reflexión— se adopte un criterio distinto en adelante, orientada la Sala por el inestimable principio del debido proceso, garantizado entre nosotros a través de normas fundamentales de Derecho positivo, principio que ha sido siempre de inestimable valor para el Alto Tribunal, convirtiéndose éste, consecuentemente, en guardián celoso del mismo

IV. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Expropiación

A. Ocupación previa

CSJ-SPA (19)

11-2-92

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La reposición por la omisión de formalidades sustanciales en el proceso para declarar la ocupación previa, no es procedente si no tiene finalidad útil.

Corresponde a esta Corte analizar y decidir acerca de la procedencia de la decisión del *a quo* por medio de la cual se repuso la causa al estado en que se encontraba el 29 de agosto de 1989 por violación del artículo 558 del Código de Procedimiento Civil debido a que los tres peritos no fueron juramentados por el juez y como consecuencia de ello la declaración de nulidad de todas las actuaciones ocurridas en el proceso con posterioridad a esa fecha.

Al respecto se observa que la medida de ocupación previa, por su misma naturaleza, lleva implícita la noción de la urgencia en la realización de la obra, que constituye precisamente fundamento, racional y necesario, de esta institución en el procedimiento expropiatorio. Para responder a esa naturaleza y a fin de tutelar los derechos

de los propietarios, los artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social prevén para que la susodicha ocupación previa pueda ser otorgada el cumplimiento de las siguientes formalidades: a) que la obra a ser ejecutada sea de las consideradas como de utilidad pública por el artículo 11 de la Ley, es decir, aquellas que se encuentren exceptuadas de la formalidad de la declaratoria previa de utilidad pública por ser evidentemente de esa naturaleza; b) que el expropiante considere la ejecución de la obra como de urgente realización; c) que se justiprecie el inmueble por la comisión de expertos a que se refiere el artículo 16 en su último aparte; d) que se haya introducido la demanda de expropiación; e) que se consigne la cantidad en que se haya valorado el inmueble; f) que se haya dado aviso al propietario y al ocupante; g) que se haya llevado a cabo una inspección judicial sobre el bien, a objeto de dejar constancia de las circunstancias que han de ser tomadas en cuenta para la determinación del justiprecio definitivo del inmueble.

Varios criterios ha previsto el legislador para que la ocupación previa pueda ser legalmente acordada, todos ellos destinados a garantizar que en el procedimiento expropiatorio el derecho de propiedad que habrá de limitarse en virtud del interés general, sea sustituido por la correcta y justa indemnización. Por ello se ha estimado pertinente a más de permitir al ente expropiante que ocupe previamente la cosa cuya expropiación se pretende en reconocimiento de la urgencia de determinadas obras públicas, constituir garantías a favor del expropiado, unas destinadas a dejar incólumes circunstancias que por razón de la ocupación previa podrían desaparecer y perjudicar económicamente al propietario para la oportunidad en que se justiprecie la cosa que se expropie. Es esa la evidente finalidad de la inspección judicial que necesariamente ha de practicarse y es ella lo que justifica la vehemencia con la que el legislador permite que el propietario haga todas las observaciones que tuviere a bien, por más extensas y minuciosas que éstas sean, de las cuales se dejará constancia en el acta respectiva.

De otra parte está lo relativo a la valoración previa que sobre la cosa objeto de la expropiación y a los solos fines de la ocupación previa debe hacerse. Tal exigencia la ha contemplado el artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causas de Utilidad Pública o Social en los siguientes términos: “Cuando la obra sea de las especificadas en el artículo 11 de la presente Ley y la autoridad a quien compete su ejecución la reputa de urgente realización, podrá hacer valorar el inmueble por la Comisión de Avalúo a que se refiere el artículo 16 en su último aparte, a los fines de su ocupación previa. Esta será acordada por el tribunal a quien corresponda conocer del juicio de expropiación, después de introducida la demanda respectiva y siempre que el expropiante consigne con la solicitud la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble. Si el propietario se conformare con el avalúo realizado y no hubiere otra oposición justificada, el juicio se dará por concluido”.

Por su parte, el último aparte del artículo 16 de la misma Ley se refiere a una Comisión de Avalúos constituida por tres miembros designados, uno, por el ente expropiante, otro, por el juez de primera instancia en lo civil de la jurisdicción y, el tercero, nombrado de común acuerdo por los dos primeros o, en caso contrario, por el ente expropiante.

Tanto por la finalidad de la ocupación previa como por el procedimiento que para ella se exige y, en especial, en virtud de que es posible realizarla en ausencia de representación del expropiado en éste, es claro —como bien lo ha advertido la representación judicial de la Corporación Venezolana de Guayana— que este procedimiento no es de carácter contencioso. Asimismo la jurisprudencia de forma ya reiterada ha reconocido que el avalúo previo es típicamente precautelativo, sólo destinado a resarcir perjuicios que el ente expropiante pudiere ocasionarle a su contraparte en el proceso

por virtud de la ocupación previa misma y en modo alguno tiene por finalidad hacer estimaciones indemnizatorias.

Habida consideración de que la institución de la ocupación previa está signada por la noción de urgencia en la realización de la obra, esta Corte ha reiterado su criterio de que la reposición por la omisión de formalidades sustanciales en el proceso para declarar la ocupación previa, no es procedente si no tiene finalidad útil.

Observa esta Corte que en el caso de autos el *a quo* ha aplicado el artículo 558 del Código de Procedimiento Civil que regula la forma de designación de los peritos en los procedimientos contenciosos y que, en virtud de la naturaleza de las actuaciones a que se refiere la presente decisión, resulta inaplicable.

Asimismo invoca esta Corte lo dispuesto en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, principio convertido en norma legal pero ya con construcción doctrinaria desarrollada en las últimas décadas por la Sala de Casación Civil de esta Corte Suprema de Justicia.

Es un hecho incontrovertible que la ocupación previa y los requisitos y formalidades que a ella la precedieron alcanzaron la finalidad que el legislador les ha dado. Ninguna finalidad práctica puede esperarse de la susodicha reposición por cuanto de practicarse nuevamente el avalúo éste habrá de hacerse con la presencia de peritos en representación del ente expropiante y no del expropiado para los solos fines de garantizar lo que se ocupa previamente. El propósito que persigue la reposición a juicio de esta Alzada, lejos de corregir un vicio en el proceso ocasiona un grave retardo en su sustanciación.

De otra parte observa esta Corte el exceso del *a quo cuando* al aplicar el artículo 558 del Código de Procedimiento Civil estima que su consecuencia natural es la nulidad de todo lo actuado dentro del procedimiento con posterioridad.

Variadas pueden ser en el procedimiento expropiatorio las decisiones que el juez está legalmente facultado para adoptar: la destinada a declarar la ilegalidad de la expropiación, la referida a constatar la legalidad del avalúo definitivo, la que acuerda el pago entre los distintos interesados en el proceso y la que acuerda la ocupación previa. Es claro que por las particulares circunstancias del procedimiento destinado a obtener la ocupación previa no existe incidencia procesal alguna entre éste y el resto del procedimiento, proyectando sus consecuencias sólo al momento de pagar la indemnización en la cual a más de la determinada por el avalúo definitivo se ha declarado la procedencia del pago de intereses desde el momento en que la ocupación previa fue legalmente otorgada o de hecho asumida por el ente expropiante.

El avalúo provisional a los fines de la ocupación previa, destinado a garantizar posibles perjuicios del expropiante sobre el administrado, de carácter inimpugnable, no contencioso en su formulación y con intrascendencia en los errores, omisiones y falsedades en él contenidas no puede erigirse en argumento capaz de incidir en el resto del procedimiento expropiatorio, desde que especiales etapas de éste se han diseñado para advertir y corregir sus posibles deficiencias y así se declara.

Por lo que se refiere a la apelación formulada por el representante de los codemandados no comparecientes, relativa a la improcedencia de oír en ambos efectos la apelación, estima esta Corte procedentes los alegatos por éste formulados y ratifica que de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, la referida apelación ha debido oírse en un solo efecto y así se declara.

CPCA

13-2-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landacta

La Corte analiza la naturaleza y procedencia de la ocupación previa en los juicios expropiatorios.

La Corte observa:

A) La acción expropiatoria lleva consigo el derecho de solicitar la ocupación previa del inmueble objeto de dicho juicio, cuando la obra que requiere en tal inmueble sea reputada de urgente realización, conforme lo especifica el artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Tal calificación de urgencia depende de dos factores: a) Que la obra sea de aquellas cuya utilidad pública haya sido calificada de manera general en el artículo 11 *eiusdem* y b) Que la autoridad a quien compete su ejecución la considere urgente.

B) Procesalmente, aunque la ocupación se encuentra condicionada a la existencia de un juicio expropiatorio, sin embargo, su tramitación constituye una incidencia autónoma de dicho juicio, de forma tal que, como lo ha aclarado la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 5 de febrero de 1962, resulta "inadmisibles la idea de establecer conexión o dependencia entre los requisitos formales de la solicitud de expropiación y la procedencia y efectos de la ocupación previa". (*Gaceta Forense*, 2ª Etapa, Nº 35, pp. 70 a 72).

C) Desde el punto de vista de su naturaleza la ocupación previa en los juicios de expropiación, es una medida que permite adelantar uno de los efectos de éste, cual es la posesión del bien por el expropiante, y en ese sentido, participa de la esencia de las medidas preventivas o cautelares, porque pretende asegurar los resultados de la sentencia definitiva. Pero no por ello se puede confundir con la expropiación, de modo que su admisión y procedencia no está sometida a los mismos presupuestos de aquella y entre ellos el de justa indemnización. La ocupación previa sólo requiere el cumplimiento de los requisitos contemplados en los artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Uno de esos requisitos lo es la realización de un justiprecio del inmueble, cuya expropiación se pretende, y la consignación de su monto, además del aviso y a la previa notificación del propietario para llevar a cabo la inspección judicial en el mismo inmueble.

D) Ahora bien, el justiprecio que se realiza en la incidencia de la ocupación previa guarda grandes diferencias con el avalúo definitivo que se realiza después que la solicitud de expropiación ha sido declarada con lugar. En efecto, el primer justiprecio no tiene por finalidad determinar la justa indemnización que corresponde al expropiado, aunque se refiera a un valor de la cosa que se expropia, sino establecer que debe prestar el expropiante para que se autorice la ocupación previa del inmueble. En este sentido, lo importante, como se deduce del artículo 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, es apreciar si en el avalúo para la ocupación previa se encuentran valoradas "las circunstancias de hecho que deben tenerse en cuenta para justipreciar total o parcialmente la finca de que se trata y las cuales pueden desaparecer o cambiar de situación o estado por el hecho de la ocupación". Ello se explica porque lo que se pretende con tal avalúo es prever una garantía para reparar los perjuicios derivados de la ocupación, y no anticipar el pago de indemnización expropiatoria alguna, y por esa misma razón, deben apreciarse principalmente los hechos o circunstancias que pueden desaparecer o cambiar a causa de la ocupación, es decir, los verdaderos daños materiales originados de tal ocupación.

F) Lo anterior es tan cierto, que en el avalúo para la ocupación previa se procede con un criterio actual, objetivo y no prospectivo, en el sentido de medir econó-

micamente el real y efectivo perjuicio que se origine de la ocupación, y no la justa indemnización, que ya es un valor definitivo compensatorio de la cosa expropiada. Tal afirmación se robustece con la circunstancia de que el avalúo de ocupación previa no es definitivo ni vinculante, hasta el punto de que el expropiado no tiene por qué conformarse con él, bastándole con no manifestar su aceptación para que no se convierta en definitivo. Aún más, como lo ha advertido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 12 de diciembre de 1981, las omisiones del avalúo previo no tendrán relevancia alguna o muy poca en la secuela del fallo del juicio y todas pueden ser advertidas y corregidas cuando se practique el avalúo definitivo. (*Boletín de Jurisprudencia* Nº 1, p. 62).

En conclusión, no puede pretenderse asimilar por su naturaleza ni por el objeto mismo del justiprecio y tampoco por sus efectos, el avalúo para la ocupación previa con el avalúo definitivo, ya que lo determinante para que el Tribunal lo aprecie, como base para fijar la garantía que debe presentar la entidad expropiante, es la valoración de los reales daños que pueden derivarse de la ocupación porque puedan desaparecer o cambiar circunstancias de hecho existentes en el inmueble; y para tal valoración el tribunal debe guiarse por los criterios generales que para todo justiprecio señala el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, sin que los elementos que esta norma señala puedan aplicarse de manera absoluta sino de modo referencial, ya que con el avalúo para la ocupación previa no se pretende fijar el justo valor de la cosa expropiada, sino la caución real que debe constituir la entidad expropiante.

B. Peritos: facultades

CPCA

13-2-92

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Al respecto, la Corte observa:

Antes de entrar al análisis de cada uno de los vicios que en concreto las partes imputan al informe pericial en referencia, la Corte estima conveniente referirse a las críticas que la Procuraduría General de la República hace a dicho informe, específicamente a lo que ella llama parte introductiva del informe, y que se refiere a las consideraciones generales que hacen los peritos sobre aspectos del inmueble objeto de expropiación tales como su ubicación, forma, topografía, servicios, zonificación y producción actual o rentabilidad. Señala la Procuraduría que los expertos hacen una serie de consideraciones ajenas a su misión, pretendiendo llevar al ánimo de los sentenciadores una visión inexacta del bien como sería de que goza de una situación privilegiada. Tal criterio es absolutamente inaceptable, puesto que los peritos no sólo gozan de la discrecionalidad necesaria al efecto, sino que están obligados a determinar todas las circunstancias que influyen en las operaciones y cálculos que hayan hecho para fijar el justo valor del inmueble objeto de la expropiación. Si tales circunstancias son erradas o inexactas, tocará a la parte que resulte afectada por esos errores, alegar y probar los hechos contrarios y evidenciar su influencia equivocada en el justiprecio fijado. No ha lugar en consecuencia al alegato de la Procuraduría por el concepto señalado y así se declara.

C. *Avalúo*a. *Valor fiscal*

CPCA

13-2-92

Magistrado Ponente: José A. Catalá

En lo que respecta al alegato de la Procuraduría de que el avalúo es ilegal por no haber tomado en cuenta el valor fiscal aceptado tácitamente por el propietario, representado por el avalúo realizado por la misma Oficina de Catastro, con anterioridad a 1986 por un monto de Un Millón Ochenta y Tres Mil Bolívars (Bs. 1.083.000,00) y que sirvió de base para la determinación de los impuestos municipales del anterior propietario según solvencia N° 512.283 de fecha 27 de mayo de 1977, según se cita en el documento por el cual "Karmaty, C.A.", adquiere el inmueble de la expropiación, la Corte igualmente lo considera improcedente. En efecto, si bien como antes se indica, ha sido criterio jurisprudencial reiterado el que el valor fiscal debe ser anterior al Decreto de Expropiación y vinculado con fines impositivos, también es criterio jurisprudencial reiterado el de considerar a este elemento como un correctivo de alto interés tanto para los particulares, porque si el mismo es bajo y expresivo de una evasión de impuestos, su ponderación evaluatoria corregiría, en beneficio del Estado la deficiencia, y si el mismo es alto, como expresión de una justa conciencia tributaria, su producción contribuya a la más diáfana justicia en las relaciones entre el Estado y el administrador. Tales consideraciones imponen vincular ese valor fiscal, a declaraciones o actuaciones del propietario que resulte afectado en la expropiación, no de los anteriores propietarios, de manera que el hecho de que la Empresa "Karmaty" haya estado en posibilidad de conocer los impuestos pagados por el anterior propietario con base en un avalúo aceptado por ese anterior propietario no puede ser considerado como una aceptación tácita de ese avalúo con los efectos pretendidos por la Procuraduría y así se declara. Igual consideración merece el alegato de la Procuraduría sobre el valor fiscal referido al inmueble derivado de la declaración sucesoral que le atribuye a los causantes de "Karmaty"; por tanto, no es censurable el informe fiscal impugnado por las razones aducidas por las partes en relación con el elemento valor fiscal y así se declara.

CPCA

13-2-92

Magistrado Ponente: José A. Catalá

La declaración o aceptación del valor fiscal debe ser anterior al Derecho de expropiación.

En lo que respecta a los vicios que las partes imputan al avalúo, relacionados con el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario, la Corte observa: En cuanto al alegato de la expropiada de que el peritaje es ilegal porque no tomó en cuenta el avalúo realizado por la Oficina Municipal de Catastro del Distrito Federal, certificado N° 002027 del 25 de septiembre de 1986, que fijó el valor del inmueble en sesenta y cuatro millones novecientos ochenta mil bolívars (Bs. 64.980.000), la Corte considera improcedente con base en el criterio que de manera constante y reiterada ha sostenido sobre esta cuestión, tanto este Tribunal, como la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto se ha señalado que ese valor fiscal debe estar representado por una cifra determinada que el propietario haya declarado como valor de su propiedad o que haya fijado la autoridad competente y el propietario lo haya aceptado de manera expresa e incondicional, pero además se requiere que esta declaración o aceptación del valor fiscal, sea anterior al Decreto de Expropiación y que se haya efectuado con el indubitable propósito de establecer el monto de una obligación tributaria a cargo del propietario y de dar cumplimiento a esta obligación. En el caso de autos, el avalúo de la Oficina Municipal de Catastro, invocado por el impugnante es de fecha posterior, en más de diez (10) años, al Decreto de Expropiación, y tal como lo señala la Procuraduría, el avalúo es realizado sin vinculación alguna con razones fiscales, puesto que desde hacía más de dos años anteriores a ese avalúo, el propietario estaba exento del pago de impuestos. De manera que esta Corte considera correcta la actitud de los expertos al descartar ese avalúo y así se declara.

b. *Cabida real del inmueble*

CPCA

13-2-92

Magistrado Ponente: José A. Catalá

El avalúo del inmueble objeto de expropiación debe versar sobre la dimensión real del mismo, la cual puede o no corresponder con la señalada en el documento de propiedad.

En cuanto al alegato de la parte expropiada de que el avalúo se basó en datos erróneos al tomar como superficie del terreno 102.149,58 m² cuando la superficie es de 108.300 m² conforme consta del documento de propiedad, la Corte observa:

Ha sido criterio de esta Corte que el avalúo de un inmueble con fines expropiatorios ha de versar sobre la dimensión real del mismo, independientemente de la que se le atribuya en el documento de propiedad. En efecto, los expertos están obligados a determinar el valor del bien objeto de la expropiación, teniendo como base sus características reales o verdaderas. La cabida señalada en los documentos de propiedad de los inmuebles puede o no corresponder con la realidad y es por esto que la Ley ordena a los expertos, a los efectos de determinar el justo precio de los bienes a expropiarse, tomar en cuenta una de las características fundamentales de los mismos como lo es su extensión, sobre todo cuando se trata de fincas, terrenos o edificaciones en general. El justiprecio de que habla la Ley debe fijarse de acuerdo con los resultados obtenidos en la experticia, y tratándose como antes se indica, de fincas, terrenos o edificaciones en general, el justiprecio debe reflejar esos resultados tanto cuando éstos arrojan una cabida inferior a la señalada en el título de propiedad, como cuando tal cabida resulta ser superior a la señalada. En este orden de ideas observa la Corte que no es procedente el alegato de la parte expropiada de que los peritos estaban obligados a acoger la cabida señalada en los títulos de propiedad, por ser éstos documentos públicos. Al respecto cabe recordar que el mérito probatorio de los documentos públicos, no es en rigor sino el de acreditar la veracidad del hecho que el funcionario que lo autoriza afirma haber efectuado y presentado, y ello, si está autorizado para efectuar o hacer constar ese tipo de hecho. De manera que, en definitiva, es un testimonio que da el funcionario público, que vale como tal, porque está expresamente autorizado para dar ese testimonio haciendo fe pública, pero ello respecto del hecho concreto que ha efectuado u ocurrido en su presencia. En tal sentido, un documento de venta regis-

trado demuestra, en cuanto medio probatorio, que las partes en presencia del funcionario hicieron la declaración que consta de su texto, y que él autorizó el registro.

La descripción que se haga en el documento del inmueble objeto de la venta, y específicamente su cabida, ha de tenerse como verdadera en cuanto configuradora de un negocio real y no simulado, pero sobre cuya correspondencia o no con la realidad, el documento no prejuzga. El documento hace fe de que las partes atribuyeron al inmueble una cabida o extensión, pero no que sea esa la dimensión real del inmueble, hasta el punto de que la discrepancia que pueda surgir con posterioridad al registro del documento, no constituya un motivo de falsedad del documento, sino una situación que la Ley concretamente regula. En efecto, el artículo 1.496 del Código Civil dispone lo siguiente:

El vendedor está obligado a entregar la cosa en toda cantidad expresada en el contrato, salvo las modificaciones siguientes:

“Si la venta de un inmueble se ha hecho con expresión de su cabida, a razón de tanto por medida, el vendedor está obligado a entregar al comprador que lo exija, la cantidad expresada en el contrato.

Quando esto no sea posible, o el comprador no lo exija, el vendedor estará obligado a sufrir una disminución proporcional en el precio.

Si se encuentra que la cabida del inmueble es superior a la expresada en el contrato, el comprador debe pagar la diferencia del precio pero puede desistir del contrato si el excedente del precio pasa de la veintava parte de la cantidad declarada”.

La norma anteriormente transcrita evidencia que es absolutamente falso que la mención en los documentos de venta de la cabida del inmueble, haga fe de la veracidad de esa cabida y demuestra también que las diferencias que puedan haber entre la cabida del inmueble expresada en el documento y la real, se tramitan sin relación alguna con la tacha de falsedad del documento. Dicho artículo comienza por sentar el principio de que el vendedor está obligado a entregar al comprador la cosa vendida en toda la cabida expresada en el contrato, lo cual respecto de bienes inmuebles y por razones obvias, no puede operar sino cuando ese vendedor es efectivamente propietario de tal cantidad expresada en el contrato. Por ello, el segundo aparte del artículo dispone que si el vendedor no es propietario de la cantidad expresada en el contrato o bien el comprador no le exige que agregue al inmueble vendido una extensión que complete la enunciada en el documento, el vendedor está obligado a sufrir una disminución del precio. Así mismo, dispone esta regla que si la cabida del inmueble es superior a la expresada en el contrato, el comprador debe pagar la diferencia del precio, salvo su derecho a desistir de la convención si el excedente del precio pasa de una veintava parte de la cantidad declarada.

La disposición que contiene el artículo 1497 así como el 1498 del Código Civil, no hacen sino confirmar lo antes señalado en el sentido de que la cabida del inmueble no constituye un elemento cuya veracidad o falsedad impliquen la falsedad del documento público respectivo:

Artículo 1.497. En todos los demás casos en que la venta sea de un cuerpo determinado y limitado o de fundos distintos y separados, sea que el contrato comience por la medida, sea que comience por la indicación del cuerpo vendido seguida de la medida, la expresión de la medida no da lugar a ningún aumento de precio en favor del vendedor por el exceso de la misma, ni a ninguna disminución del precio en favor del comprador por menor medida, sino cuando la diferencia entre la medida real y la indicada sea de una veintava parte en más o en menos, habida consideración del valor de la totalidad de los objetos vendidos, si no hubiere estipulación en contrario.

Artículo 1.498. En el caso de que según el artículo precedente, haya lugar a aumento de precio por exceso de la medida, el comprador puede elegir entre desistir del contrato o pagar el aumento de precio con sus intereses, si retiene el inmueble.

De manera que, como antes se indicó, el avalúo del inmueble objeto de expropiación debe versar sobre la dimensión real del mismo, la cual puede o no corresponder con la señalada en el documento de propiedad.

c. *Actos de transmisión*

CPCA

13-2-92

Magistrado Ponente: José A. Catalá

En el caso del valor establecido en actos de tramitación realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de expropiación éste se refiere a los que en realidad se hayan realizado sobre el inmueble objeto de la expropiación, independientemente de quienes hayan sido las partes de estos contratos.

Por lo que respecta al valor establecido en los actos de transmisión del inmueble realizado por lo menos seis (6) meses antes del Decreto de Expropiación, la Procuraduría General de la República señala que el informe pericial que se examina es violatorio del artículo 35 de la Ley de la materia porque si bien descartó acertadamente el valor de adquisición pagado por el actual propietario, por ser la respectiva negociación posterior al Decreto de Expropiación, estaban obligados a tomar en cuenta las transmisiones realizadas por lo menos seis (6) meses antes de la fecha 2 de mayo de 1973, por el cual la vendedora adquirió el inmueble de los sucesores de Andrés Felipe Giovanazzi, por un valor de cuatrocientos ochenta y nueve mil ochenta y nueve bolívares con ochenta y tres céntimos (Bs. 489.089,83). Al respecto corresponde reiterar lo que también ha sido criterio dominante de este Tribunal y de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que entre los factores de valoración de obligatoria aplicación por los peritos se halla el valor establecido en actos de transmisión realizados por lo menos seis (6) meses antes del Decreto de Expropiación. A diferencia del valor fiscal que debe ser el declarado o aceptado por el propietario que se ve afectado por la expropiación, por las razones antes indicadas, en el caso de los actos de transmisión éste se refiere a los que en realidad se hayan realizado sobre el inmueble independientemente de quienes hayan sido las partes de estos contratos. Este elemento no puede ser ni descartado ni omitido, aunque el mismo pueda en definitiva resultar poco decisivo o influyente en la determinación de la indemnización, por el tiempo transcurrido entre esas negociaciones y la fecha del avalúo. En efecto, podría ser que este factor no se adopte en toda su integridad, sino que se aplique ponderadamente lo cual es muy distinto a que se le elimine totalmente. En el caso de autos el avalúo impugnado no tomó en cuenta el valor del inmueble establecido en el acto de transmisión señalado por la Procuraduría General de la República, por lo que la denuncia en referencia es procedente y así se declara.

d. *Elementos referenciales***CPCA****13-2-92**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Entrando ya concretamente a las inexactitudes y errores que la Procuraduría imputa al avalúo respecto de los referenciales aplicados y a los descartados por los peritos, se observa: Los peritos examinaron 17 referenciales de los cuales descartaron 14 y aplicaron 3.

Como se evidencia de la transcripción del informe del avalúo hecho más arriba, la similitud de los tres referenciales escogidos, con el inmueble expropiado es explicada por los peritos así: "Terreno ubicado en la misma Meseta Machado a pocos metros unos de otros, que originalmente formaron parte de la propiedad de la familia Giovanazzi-Guevara y que tenían la misma facilidad de incorporación de servicios y acceso, además de similares topografías, forma y calidad de suelos, teniendo como única diferencia la superficie. La Procuraduría señala que los terrenos escogidos «debían tener por lo menos un mínimo de urbanismo terminado o realizado»... y que al comparar precios de inmuebles urbanizados o semiurbanizados y con servicios con un terreno rústico como lo es el que se expropia, obliga a aplicar un correctivo negativo por urbanismo para igualarlo con el terreno avaluado". No encuentra esta Corte suficiente fundamento y pruebas por parte de la Procuraduría para evidenciar que las referencias aplicadas debían ser descartadas o que no existe similitud con el inmueble expropiado. Por otra parte se comparte el alegato de la parte expropiada de que tal argumentación es contradictoria, pues por una parte la Procuraduría señala que los referenciales debían tener un mínimo de urbanismo, y por la otra que no es correcto comparar precios de inmuebles urbanizados o semiurbanizados, ¿tenían o no tenían urbanismo? y, por lo demás, ¿cuál es la prueba de que el terreno expropiado no es urbano sino rústico o rural? La Procuraduría no aporta elemento alguno para desvirtuar la similitud de los referenciales con el inmueble objeto de la expropiación, pues el hecho de que este inmueble haya sido zonificado A.I. y los referenciales no es elemento suficiente para desvirtuar la escogencia de los expertos por la similitud que encontraron entre ellos. Tampoco es procedente el alegato de la Procuraduría sobre que debían tener igual zonificación, pues la Ley no establece a los fines de precisar los elementos de juicio que han de tener en cuenta los expertos para elaborar el avalúo, la exigencia de que tengan la misma zonificación. Por lo demás, los peritos señalan que el terreno objeto de la expropiación tenía, antes de la afectación al uso exclusivamente público A.I., igual zonificación que la de los inmuebles similares escogidos, lo cual es un razonamiento lógico. La Procuraduría por su parte no desvirtuó la veracidad del razonamiento. No ha lugar las denuncias por este concepto y así se declara.

En cuanto a los referenciales descartados por los peritos se observa: Respecto a los referenciales identificados en el informe 3 y 6, los peritos lo descartan por razones derivadas del contenido de ciertas cláusulas sobre el pago del precio y que en su opinión hacen a estas ventas atípicas. La Procuraduría critica tal descarte por sostener que por su ubicación y área son las más similares al terreno expropiado e invoca jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que considera improcedente no tomar en cuenta referencias basadas en las características jurídicas del negocio. Al respecto estima esta Corte procedente el alegato de la Procuraduría, porque conforme a la jurisprudencia que este órgano invoca y que ha sido reiterado en otras sentencias, si se trata de ventas registradas, que no hayan sido declaradas nulas o similares, el vínculo del parentesco o de otra índole que puede existir entre vendedor y comprador, o las características de las cláusulas sobre el pago del precio, no constituyen elementos para

dejar de tomarlos en cuenta, ya que lo relevante es la similitud entre los inmuebles. De manera que las razones invocadas por los peritos para descartar los referenciales 3 y 6 no son aceptables y así se declara.

Respecto de los demás referenciales descartados, la Procuraduría simplemente los menciona y repite lo que dijeron los peritos en su informe, planteando ciertas interrogantes sobre términos utilizados, pero sin aportar razones suficientes para desvirtuar el proceder de los peritos. En lo que respecta al cuadro de referenciales aportado por la Procuraduría en la página 16 de su informe, alegando que consisten en operaciones más recientes a la fecha del avalúo o posteriores a la Ordenanza de 1977, la Corte estima que es inapreciable, puesto que la Procuraduría no acredita la prueba necesaria para fundamentar sus alegatos y ni siquiera aporta una explicación pormenorizada de las características de cada una de esas operaciones que las hagan calificables como ventas sobre inmuebles similares que los peritos no podían dejar de considerar. Al alegato de la parte expropiada sobre este elemento de tasación, en el sentido de que los peritos tomaron las operaciones con precios unitarios más bajos dentro de lo que se pudiera considerar el rango de una distribución normal de valores, corresponde aplicarle el mismo criterio, en el sentido de que no tiene la precisión ni el análisis necesario para desvirtuar la escogencia de los expertos y así se declara.

En cuanto a las críticas que ambas partes formulan al avalúo en relación con los porcentajes aplicados como correctivos de los valores obtenidos, imputándoles inmotivación y arbitrariedad, se observa: La aplicación del correctivo por área, es explicado por los peritos así: Este correctivo se aplica cuando los terrenos tienen, como potencialmente en nuestro caso, el mismo uso y similares características de desarrollo pero distinta superficie. Esta corrección se basa en un principio general de tasación que dice: "en iguales circunstancias el valor unitario de un terreno es inversamente proporcional a su cabida". No existe una regla matemática o fija para corregir los valores obtenidos de terrenos disímiles en cuanto a su superficie; sin embargo, existe una regla práctica que dice "el precio unitario de terreno decrece en un 10% cada vez que dobla su área". El porcentaje aplicable es generalmente entre un 5 y un 10%, p. 3 de la Tesis Metodología Valuatoria, parte VI, de los cursos sobre Tasación de inmuebles dictados por SOTAVE. En nuestro caso aplicamos un 8%".

Encuentra esta Corte suficiente la motivación de los peritos para aplicar correctivos por áreas; sin embargo, si existe una escala entre 5 y 10, la adopción del porcentaje que se escoge debe responder a razones que los peritos no explican y en este aspecto resulta inmotivado el 8% aplicado y así se declara. En lo que respecta al porcentaje aplicado para actualizar el precio obtenido con base en operaciones lejanas en el tiempo con respecto al momento del avalúo, si bien la Corte encuentra suficientemente fundamentada la necesidad de la actualización, estima por el contrario que las razones para haber escogido una tasa del 4% anual carece de una adecuada explicación, sobre todo ante la afirmación de los peritos de que la mencionada cifra es bastante inferior a los incrementos que han experimentado los precios en la zona; no se trata de ser o no conservador sino de aplicar el índice que permite la justa indemnización de que habla la Ley. No ha lugar en consecuencia la crítica al avalúo por este concepto y así se declara.

En cuanto a las críticas que hace la Procuraduría al avalúo relacionadas con el elemento probable producción, la Corte las considera improcedentes. Es, sin lugar a dudas, un elemento de obligatorio análisis conforme a los términos del artículo 35 de la Ley de la materia, que establece que en el justiprecio del inmueble se especificara "su probable producción" y, por tanto, su aplicación o descarte tiene que ser con base en circunstancias reales, objetivas y ciertas y no producto de hipótesis o especulaciones basadas en lo que debía haber hecho el propietario y no lo hizo, o lo que han hecho otros propietarios como lo pretende la Procuraduría. El análisis realizado por los ex-

pertos para descartar este elemento es, a juicio de esta Corte, lógico y entra dentro de lo que puede calificarse como de discrecionalidad técnica y así se declara.

V. FUNCIONARIOS PUBLICOS

CPCA

16-1-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Cuando las condiciones en que se desempeña un contratado, son similares a las de un funcionario, su situación se equipara a la de un funcionario público.

Al efecto, observa esta Corte, reiterando su jurisprudencia, que cuando las condiciones en que se desempeña un contratado, son similares a las de un funcionario y en este caso tal como fue objeto de análisis por el *a quo*, lo son, su situación se equipara a la de un funcionario público y con mayor razón en este caso en que ni siquiera se encuentra consignado el contrato en autos y no es suficiente alegar que no se encontraba clasificado el cargo pues tal omisión es, en todo caso, imputable a la Administración. Por tanto, la situación del querellante puede equipararse a la de un funcionario de carrera y, en consecuencia, goza de las garantías que la Ley concede a los mismos y así se declara.