

# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Semestre de 1994*

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

### SUMARIO

#### I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Constitución: inexistencia de normas programáticas de derechos constitucionales.* 2. *Poder Judicial.* A. Autonomía. B. Jurisdicción y competencia. C. Falta de jurisdicción a favor de la Administración. D. Usurpación de autoridad y funciones. E. Extralimitación de atribuciones. F. Error judicial. 3. *Administración Pública.* A. Diferencia entre personas de derecho público compositivo y los institutos autónomos. B. Límites a la competencias de control. C. Límites al poder discrecional. D. Potestad sancionatoria: Principio *non bis in idem.* 4. *Derechos Constitucionales.* A. Derecho a la Defensa. B. Derecho a ser juzgado por sus jueces naturales. C. Derecho a la presunción de inocencia. D. Derecho a la igualdad. E. Derecho a la educación. F. Derecho al trabajo. 5. *Deberes Constitucionales.* 6. *Responsabilidad del Estado.* A. Lesión al derecho de propiedad derivada de la creación de un Parque Nacional. B. Responsabilidad objetiva por guarda de cosas.

#### II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Condiciones de elegibilidad de los gobernadores del Estado.* 2. *Remoción y Destitución de Gobernadores.* 3. *Asambleas Legislativas: Cálculo de la mayoría calificada (3/4).*

#### III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Los Reglamentos.* 2. *El Procedimiento Administrativo.* A. Derecho a la Defensa. B. Principio de imparcialidad. 3. *Los Actos Administrativos.* A. Caracterización. a. Actos emanados de entes de derecho privado. b. Actos de la Asamblea Legislativa. B. Actos Administrativos de efectos generales. C. Presunción de validez. D. Vicios. a. Ausencia de procedimientos. b. Incompetencia. c. Inmotivación. d. Falso supuesto. e. Desviación de Poder. f. Efectos de los vicios: Nulidad. E. Eficacia de los actos administrativos. a. Inicio de los efectos. b. Cosa juzgada administrativa. F. Ejecución de los actos administrativos. GB. Revocación de los actos administrativos. 4. *Contratos Administrativos.* 5. *Recursos Administrativos.* A. Recurso de reconsideración. B. Notificación. C. Silencio Administrativo Negativo.

#### IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de inconstitucionalidad y amparo.* 2. *Acción de Amparo.* A. Competencia. B. Protección de derechos constitucionales (no legales). C. Carácter extraordinario. D. Legitimación (carácter personalísimo). E. Causales de admisibilidad. a. Régimen legal. b. Actualidad de la lesión. c. Carácter de la amenaza. d. Situación reparable. e. No recurso a otras vías judiciales. f. Amparo y suspensión de garantías. F. Aspectos procesales. a. Acto de informes. b. Poder cautelar del juez. c. Tercería. G. Sentencia. a. Efectos restablecedores. b. Efectos declarativos. c. Efectos subjetivos (*no erga omnes*). d. Obligatoriedad. e. Consulta. H. Amparo contra Sentencias.

## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*. A. Distribución de Competencias. B. Corte Suprema de Justicia. C. Tribunales Superiores contencioso-administrativo. 2. *El contencioso administrativo de los actos administrativos (anulación)*. A. Objeto. B. Admisibilidad. a. Decisión. b. Incompetencia. c. Lاپso de caducidad. d. Agotamiento de la vía administrativa. e. Legitimación. f. Documentos que deben acopiarse. g. Recurso Paralelo. C. Regímenes procesales particulares: Mero derecho; declaración de urgencia. D. Medidas Cautelares. E. Suspensión de efectos del acto administrativo. F. Emplazamiento. a. Cartel de Emplazamiento. b. Notificación al Procurador o Síndico. G. Pruebas. a. Apertura del lapso de pruebas. b. Carga de la prueba. c. Promoción de pruebas. d. Pruebas documentales. H. Perención. I. Sentencia. a. Vicios. b. Aclaratoria. c. Apelación. d. Costas. J. Alegatos en Segunda Instancia. 3. *Contencioso de anulación y amparo*. A. Competencia. B. Principios del procedimiento. c. Objeto: Actos Administrativos de efectos particulares. D. Carácter accesorio y cautelar del amparo y las medidas cautelares. E. Apelación. 4. *El contencioso-administrativo de las demandas: Empresas del Estado*. 5. *Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación*. 6. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales*. A. Contencioso-funcionarial. B. Contencioso-Tributario. C. Contencioso-Electoral.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Derecho de propiedad: Limitaciones*. A. Propiedad urbana. B. Propiedad costera. C. Parques Nacionales. 2. *Expropiación*. A. Arreglo amigable. B. Oposición. C. Avalúo. D. Indemnización. a. Justa Indemnización. b. Indemnización por ocupación previa. C. Corrección monetaria.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Régimen Legal*. 2. *Clases de funcionarios*. 3. *Derechos: sueldo, compensación cambiaria*. 4. *Destitución*.

## I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Constitución: inexistencia de normas programáticas en materia de derechos constitucionales*

CSJ-SPA (507)

22-6-94

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Sociedad Civil de Asistencia Mutua.

Se observa al efecto que las normas consagradorias de garantías y derechos constitucionales no pueden considerarse como disposiciones no operativas y carentes de vigencia hasta tanto la ley que la desarrolle no haya sido dictada, por cuanto el rechazo constitucional de esta afirmación, proviene del artículo 50 de nuestro texto fundamental que señala que, la falta de ley reglamentaria de las garantías en el mismo consagradas no impiden su ejercicio. La tesis hecha valer por el apoderado actor del presunto agravante, se retrotrae a posiciones superadas por la jurisprudencia y la doctrina y, como se indicara, se contradice con el expreso texto del artículo 50 de la Constitución.

## 2. Poder Judicial

### A. Autonomía

**CSJ-SPA (366)**

**26-5-94**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Lucía Hernández vs. Consejo de la Judicatura.

Resulta imperativo precisar, sin embargo, el alcance de un auto de apertura de un procedimiento disciplinario, es decir, si una medida de tal naturaleza puede *per se*, contrariar el derecho consagrado en el artículo 205 de la Constitución relativo a la autonomía e independencia de los jueces. En este sentido, esta Sala ha dicho que “la apertura de un proceso disciplinario no es suficiente para que se justifique la autorización del remedio judicial especial denominado amparo, tanto más si dicho proceso, en el cual se pueden ejercer las defensas que crea conveniente y los alegatos que desvirtúan la denuncia, puede concluir en un acto que establezca la improcedencia de la denuncia y el cierre definitivo del proceso disciplinario, sin acarrear ningún tipo de sanción”. (Sentencia del 26-10-89, caso: Gisela Parra Mejías).

Lo que sucede en el caso *subjúdice* y justifica la protección al derecho constitucional de la accionante acordada en la presente decisión, es que el acto de apertura del procedimiento disciplinario que aquí se examina desborda los límites o parámetros de una actuación de tal índole, al contener una orden de inhibición tendente a que la actora, Juez Superior Quinto en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, ciudadana Lucía Hernández Ríos, no conozca de la causa en la cual aparece como indiciado el ciudadano Rafael Alcántara. De esta forma la Magistrada Sustanciadora del Consejo de la Judicatura está vulnerando el derecho a la autonomía e independencia de los jueces y del Poder Judicial al impedir, con la apertura de un procedimiento disciplinario, que determinado Tribunal siga conociendo o conozca de asuntos atribuidos a su competencia por la legislación respectiva. Facultad, en modo alguno concedida ni atribuible al órgano administrativo encargado, precisamente, de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales de la República.

Ahora bien, en el caso concreto, la Magistrada Sustanciadora del Consejo de la Judicatura inició un procedimiento disciplinario de oficio contra la juez accionante, y en él le ordenó, a su vez, que se inhibiera del asunto, sin permitirle emitir un pronunciamiento relativo a la causa sometida a su conocimiento. No se trata entonces, se reitera, que por el solo hecho de ordenar abrir un procedimiento disciplinario en contra de determinado miembro de la judicatura se esté violentando el ejercicio autónomo e independiente de las funciones propias de los jueces de la República garantizado en el indicado artículo 205 constitucional, sino de que tal investigación, máxime cuando es iniciada de oficio —como ocurre en autos— debe estar enmarcada en los supuestos legales específicamente regulados.

Constatado como ha sido por la Sala que el acto impugnado por la vía de amparo es contrario a los principios anotados y, por ende, declarada la transgresión constitucional alegada, resulta inoficioso la revisión de otras presuntas violaciones constitucionales denunciadas.

En igual sentido:

**CSJ-SPA (293)**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Blanca R. Marcano de León vs. Consejo de la Judicatura.

#### B. *Jurisdicción y competencia*

Primero: Precisa la Sala que los conceptos jurídicos de competencia y jurisdicción los utiliza el *a quo*, en su sentencia de fecha 8 de junio de 1993, como sinónimos. En el siglo pasado, indistintamente se aludía a la falta de jurisdicción como falta de competencia en sentido material; o en sentido territorial, o aun para referirse a la función. Pleonásticamente se llegó a hablar de incompetencia de jurisdicción. En el siglo XX, se ha superado este equívoco y la competencia es considerada como medida de jurisdicción, es decir, la fracción de jurisdicción atribuida a un juez. En efecto, la jurisdicción es la función pública, realizada por los órganos competentes del Estado con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada. La jurisdicción es el todo; la competencia es la parte: un fragmento de la jurisdicción. La competencia es la potestad de jurisdicción para una parte del sector jurídico: aquel específicamente asignado al conocimiento de determinado órgano jurisdiccional. Se trata en definitiva de dos conceptos distintos. El *a quo* incurre, en un grave error al confundirlos. La falta de jurisdicción, como cuestión atinente a los sujetos procesales, es aquella que nos señala las condiciones que debe llenar el órgano jurisdiccional para actuar legítimamente como sujeto del proceso. La competencia es calificada como un límite interno de la jurisdicción, pues plantea la separación de funciones entre los distintos órganos internos del Poder Judicial; por ellos se determina si el juez debe conocer en lugar de un órgano administrativo. Además de confundir los conceptos, en su fallo declaró "sin lugar la demanda intentada por ser prohibida por la ley y cuya jurisdicción no correspondía a los tribunales sino a la Administración Pública".

Si el *a quo*, consideraba que no tenía jurisdicción ha debido declararla de oficio, tal y como lo prevé el artículo 59 del Código de Procedimiento Civil, en su último aparte:

"Artículo 59: La falta de jurisdicción del juez, se declara aun de oficio, en cualquier estado e instancia del proceso" (*omissis*).

Si bien es cierto que el *a quo* dictó una sentencia, no es menos cierto que en ella declaró su incompetencia por falta de jurisdicción. No obstante declaró "*sin lugar* la demanda (sic) intentada por el ciudadano FRANCESCO MEROLA STIFANO contra el ciudadano BENJAMIN MOORE MORALES por ser acción *prohibida* por la ley cuya jurisdicción (sic) no corresponde a los Tribunales de Justicia sino a la Administración Pública, concretamente a la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento" (*omissis*).

El juez no debió resolver la demanda, lo único que le correspondía hacer era declarar en forma razonada su supuesta falta o no de jurisdicción y luego remitir el expediente a esta Sala tal y como lo señala el artículo 62 *ejusdem*, para conocer en consulta sobre la decisión del *a quo*.

No puede llegar jamás el juez a la conclusión que al declarar *sin lugar* la demanda por prohibirlo la ley, está afirmando o negando su jurisdicción.

Para que una demanda sea inadmisibile debe ser contraria al orden público, que debe entenderse como el conjunto de condiciones fundamentales de vida social, instituidas en una comunidad jurídica que no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos; y lo solicitado por el demandante no es contrario al orden público y tampoco lo prohíbe expresamente la ley; en todo caso el juez debió declarar su inadmisibilidad en el momento oportuno (*in limine*) y no esperar a la definitiva para plantearlo; o si su verdadera intención era declarar de oficio su falta de jurisdicción no debió entonces emitir aquel fallo. La declaratoria de oficio, de falta de jurisdicción del juez tiene su justificación como consecuencia de la garantía artículo 69 Constitución Nacional (sic) de que nadie puede ser juzgada sino por sus jueces naturales y atendiendo a los procedimientos alegados preestablecidos, y a la competencia que corresponda a los jueces, todo ello por una razón de economía procesal y con el propósito de eliminar la inseguridad en el juicio, a la vez que sirve de garantía de la igualdad de las partes en el proceso.

Como es conocido toda decisión ha de ser en términos tales, que revelen de manera clara e inequívoca el criterio del sentenciador en lo dispositivo, el cual no puede ser implícito o tácito, ni contener expresiones vagas u oscuras, ni requerir inferencias, interpretaciones o racionios para saber qué fue lo decidido.

Como se observa el *a quo* incumplió con lo indicado violando los principios establecidos en el Código de Procedimiento Civil. El juez se apartó de estos principios, rectores de todo proceso, procediendo a decidir de manera equivocada. Al obviar las pautas procedimentales establecidas por la ley y la jurisprudencia, resultó entorpecido el funcionamiento legal de administración de justicia con graves repercusiones de la celeridad, principio rector de todo proceso judicial. Por lo anteriormente expuesto, se insta una vez más al juez ceñirse a los procedimientos expresamente previstos por el legislador y en lo sucesivo se abstenga de incurrir en los errores aquí señalados.

### C. Falta de jurisdicción a favor de la Administración

CSJ-SPA (268)

28-5-94

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Planteados así los hechos, observa esta Sala por lo que atañe al alegato de falta de jurisdicción que la decisión sobre la materia recaiga implica la cesación inmediata de la actuación del tribunal que se pronuncia sobre ella y la remisión a este Alto Tribunal. La jurisprudencia al respecto ha sido constante y reiterada, señalándose que:

“...Previo a resolver el problema de la jurisdicción, la Sala reitera y ratifica el criterio que ha venido sosteniendo en constante jurisprudencia, referida a que opuesta la falta de jurisdicción del juez conjuntamente con otras cuestiones previas, el sentenciador debe ceñir su pronunciamiento a resolver sólo la alegada falta de jurisdicción e inmediatamente suspender el procedimiento y remitir los autos a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia a los fines de la consulta de ley (artículos 66 y 59 del Código de Procedimiento Civil) y una vez que ésta haya resuelto afirmativamente el problema de la jurisdicción, procederá el *a quo* a decidir las otras cuestiones previas opuestas. (Auto de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 14 de marzo de 1991, Oscar Pierre Tapia, *Jurisprudencia*, 1991, tomo 3, página 183).

En esta oportunidad esta Sala reitera el criterio precedentemente reseñado recordando que la jurisdicción frente al juez extranjero o a la Administración Pública es una materia de tal importancia que cualquier decisión que sobre la misma se asuma debe ser objeto de consulta por ante este organismo jurisdiccional, por cuanto las decisiones que se asuman con posterioridad, estarían viciadas de nulidad, en vista de la naturaleza de orden público que el procedimiento presenta.

Dilucidado lo anterior pasa esta Sala a pronunciarse sobre el conflicto de jurisdicción y al respecto observa que la Ley Orgánica de Trabajo, establece en su artículo 384 lo siguiente:

“Artículo 384.— La mujer trabajadora en estado de gravidez gozará de inamovilidad durante el embarazo y hasta un (1) año después del parto”.

“Cuando incurra en alguna de las causas establecidas en el artículo 102 de esta ley, para su despido será necesaria la calificación previa del Inspector del Trabajo mediante el procedimiento establecido en el Capítulo II del Título VII”.

Observa esta Sala que la disposición del segundo aparte del artículo 384, antes transcrito, fue tajante por lo que atañe a la necesidad de la calificación previa por parte del Inspector del Trabajo, mediante un procedimiento especial en caso de inamovilidad post-parto, como pareciera haber sido la situación de la trabajadora. La materia es por otra parte de orden público, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley Orgánica del Trabajo, por lo cual es inderogable por las partes y obligatoria para los jueces.

En vista de lo anterior, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, actuando en nombre de la República y por autoridad de la ley, estima que el juez laboral no tenía jurisdicción y que, en consecuencia, debe remitirse el expediente al Inspector del Trabajo de la jurisdicción, a los fines de que efectúe la calificación previa de la inamovilidad post-parto de la trabajadora.

#### D. *Usurpación de autoridad y funciones*

**CSJ-SPA (51)**

**23-2-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Miguel Hernández vs. Consejo de la Judicatura.

Al respecto la Sala considera, por el contrario, que el juez recurrente actuó en ejercicio de sus funciones judiciales, por ser su tribunal, el órgano competente para conocer de la demanda incoada, y para acordar medidas preventivas en el respectivo proceso. Por otra parte, la Sala recuerda que en sentencia de fecha 19 de octubre de 1989 (Caso, “Lugo Valbuena, Edgar Guillermo”), definió los conceptos de usurpación de autoridad, usurpación de funciones y extralimitación de funciones, y aunque estos conceptos se refieren a la Administración, la doctrina puede aplicarse al caso *subjúdice*:

“La usurpación de autoridad ocurre cuando un acto es dictado por quien carece en absoluto de investidura pública. Este vicio se encuentra sancionado en la nulidad absoluta del acto, conforme a lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Nacional.

La usurpación de funciones comprende la situación en la que determinado órgano administrativo con investidura pública ejerce funciones igualmente públicas atribuidas a otro Poder del Estado.

Finalmente, la extralimitación de funciones consiste fundamentalmente en la realización por parte de la autoridad administrativa de un acto para el cual no tiene competencia legal expresa”.

En el presente caso entonces, no puede tratarse de un “abuso de autoridad” en el sentido del artículo 119 de la Constitución, puesto que el juez está investido de autoridad judicial para actuar en el juicio, y para dictar las medidas que estimó necesarias para garantizar la eficacia del proceso; y si alguna medida dictada resultaba cuestionable en su juridicidad, el problema no es de abuso de autoridad, sino de la legalidad de dicha medida. Si acaso, de ilegalidad, por infracción de las normas pertinentes, pero nunca de falta de jurisdicción o incompetencia. Tampoco puede hablarse de usurpación de funciones y de extralimitación de funciones, porque el juez sancionado no invadió competencia del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, ni cumplió un acto que no cabía en el ejercicio de su función jurisdiccional.

No encuentra, pues, la Sala, que en el caso de autos, existiendo como existían razones jurídicas o procesales para sustentar el criterio jurisdiccional que sostuvo el juez para dictar una medida como la que dictó, de prohibición de zarpe de un buque, independientemente de su legalidad o no, que la conducta del juez recurrente pueda calificarse de “abuso de autoridad”, porque, ciertamente, ejerció funciones que sí tenía, y no se atribuyó funciones distintas a las que le asigna la ley. Así se declara.

#### E. Extralimitación de atribuciones

**CSJ-SPA (12)**

**8-1-94**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Zip-Pak de Venezuela, C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

Ratificadas las anteriores consideraciones, queda por determinar si la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, al dictar la sentencia impugnada por vía de amparo, aun actuando dentro de su competencia en razón de la materia, cuantía o territorio, hizo uso indebido de las funciones que le son atribuidas por ley, incurriendo en supuestos de anulación por vicios que nuestra jurisprudencia tradicionalmente ha calificado como “abuso de autoridad”; o se atribuyó algunas no previstas por ley y que escapan de su ámbito, cayendo en lo que esa misma jurisprudencia nuestra ha concebido como extralimitación de sus funciones; y que, en definitiva, haya dictado un acto violatorio de derechos o garantías constitucionales.

En el presente caso la Sala, actuando en aplicación de la señalada jurisprudencia, observa que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo dictó sentencia sin extralimitarse en el ejercicio de sus atribuciones, ni incurrir en abuso de autoridad, pues no se produjo el uso desmedido de atribuciones que le son conferidas; ni traspasar los límites de éstas. Tampoco se evidencia que haya destruido la verdad, ni forjado hechos con la finalidad de perjudicar a la accionante.

Más aún, ha sido criterio de Sala, expuesto en la sentencia del 27 de junio de 1990, donde aquella conocía de un caso análogo al presente (Caso: Baker Well Services International Limited, Expediente N° 7.360), que para que un tribunal pueda violar manifiestamente el derecho a la defensa “tendría que negar un medio defensivo o determinado derecho a las partes, por su sola condición raza, origen o religión, por ejemplo; o exigir de éstas un requisito, *verbi gratia*, el pago de una caución, que

la ley no prevé, para que pueda ejercerlos válidamente. O también cuando por alguna razón no contemplada legalmente, se impida a las partes actuar en juicio para defenderse, como sería el no ordenar su citación o su notificación, cuando proceda, por causas o motivos que los propios jueces arbitren o inventen, de manera de hacerles perder los recursos u oportunidades que les corresponda. En estos supuestos extremos, por exceder los jueces sus competencias procesales se estaría de una manera directa, flagrante, manifiesta y hasta extravagante, violando directamente el derecho constitucional a la defensa, al crear limitaciones y restricciones que las leyes no contemplan”.

#### F. *Error judicial*

**CSJ-SPA (51)**

**23-2-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Miguel Hernández vs. Consejo de la Judicatura.

Aparte de lo anterior, que ciertamente abona la tesis de la razonabilidad del criterio del juez sancionado, éste sostiene que el artículo 59 de la Ley de Navegación condiciona la salida del puerto de todo buque “siempre que no haya prohibición o impedimento de salida”; y que el artículo 11 del Reglamento para la Recepción y Despacho de Buques por las Autoridades Marítimas de la República, prevé que el permiso de zarpe debe obtenerse y éste se expedirá “siempre que no haya prohibición o impedimento de salida” y esta prohibición debe emanar de la “autoridad competente” (artículo 18 *ejusdem*). Precisamente, considera el recurrente, que esta autoridad puede ser la judicial “porque está claro que una medida de las señaladas por el artículo 368 del Código de Procedimiento Civil (vigente para la fecha) resultaría imposible de acordar si el buque se hubiera hecho al mar” (folio 13 vto.).

Todo lo anterior permite concluir que el juez para dictar la medida de prohibición de zarpe, se fundamentó en razones procesales, y que en todo caso, al así proceder, ejerció sus facultades jurisdiccionales, y que si bien sus “razones jurídicas” se oponen a “otras razones jurídicas”, (criterio vs. criterio), no es posible calificar tal proceder como un error inexcusable. Además por otro lado, estas razones tenían sus vías judiciales de revisión.

En este orden de ideas se observa que por *error judicial inexcusable* se entiende aquel que no puede justificarse por criterios razonables, que lesiona gravemente la conciencia jurídica, revistiendo por vía consecucional, carácter de *falta grave* que puede conducir a la máxima sanción disciplinaria (destitución).

Tal error no es concebible en un juez y por ello cabe calificarlo de inexcusable, sea por su carácter absurdo, sea porque constituye una crasa ignorancia o una suprema negligencia. No obstante, el *presunto error judicial*, al juez que se le impute, debe garantizársele el “debido proceso” por cuanto su calificación incide directamente sobre el destino del juez afectado. Dicha calificación puede emanar, en primer lugar, de las instancias judiciales superiores que conocen de la causa respectiva, conforme a las vías legales de impugnación y, *en segundo lugar*, del Consejo de la Judicatura, cuando su inexcusabilidad es tan patente e indiscutible que es posible calificarlo en vía administrativa disciplinaria, como un error injustificable para un juez, sin que el Consejo tenga que revisar decisión judicial alguna. Por ejemplo, una condena a muerte, o a pena perpetua de presidio, o por más de 30 años a un procesado; o una condena al pago por una deuda de juego; una medida preventiva dictada sobre una plaza pú-

blica; una sentencia redactada en un idioma extranjero, o también una condena a presidio o prisión por deudas, etc. En todo caso, el error judicial inexcusable resulta ser *un concepto jurídico indeterminado* y por ende, en cada asunto particular para poder calificársele, es necesario ponderar la figura de un juez normal y describir los principios fundamentales de la "cultura jurídica" del país, para que dentro de ese contexto surja el carácter de inexcusabilidad del proceder o de la conducta del juez, porque no cabe en la actuación del arquetipo de un juez nacional (Vid. sentencia de fecha 9-5-91, Caso "Jesús Bracho Acuña").

### 3. *Administración Pública*

#### A. *Diferencia entre personas de derecho público corporativo y los institutos autónomos*

**CPCA**

**20-5-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Alida Matousek de Abel de La Cruz vs. Universidad Experimental Francisco de Miranda.

La presente acción versa sobre una demanda por cobro de prestaciones sociales interpuesta contra una universidad nacional por una funcionaria que desempeñaba el cargo de Auxiliar Docente a tiempo completo en la Cátedra de Farmacología de la Universidad Experimental Francisco de Miranda. Se trata, por tanto, de una funcionaria excluida de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y de la jurisdicción allí prevista, de conformidad con el artículo 5, ordinal 5º de la referida ley, por lo que la controversia allí planteada corresponde al contencioso-administrativo general. Ahora bien, dentro de ese contencioso-administrativo general esta Corte tiene atribuida competencia para conocer de los recursos contencioso-administrativos que se intenten contra los actos emanados de las universidades nacionales, mas no de las demandas por cobro de bolívares que contra ellas se interpongan.

Es de señalar, además, que aun cuando la cuantía de la acción oscile entre un millón y cinco millones de bolívares, en todo caso, esta Corte resulta incompetente, pues la competencia que le atribuye el artículo 185, numeral 6 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia está referida única y exclusivamente a las acciones que se propongan contra la República, un instituto autónomo o una empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva y, como lo tiene decidido esta Corte en reiterados fallos, las universidades nacionales no pueden asimilarse a los institutos autónomos, dadas las notables diferencias que existen entre ambas estructuras organizativas, en especial, las referidas a la autonomía normativa, a la base corporativa, al mecanismo de creación, y a la ausencia de un ministro de adscripción.

#### B. *Límites a la competencia de control*

**CSJ-SPA-(ET)**

**5-4-94**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Hedderich

En efecto, en la citada sentencia de fecha 13-8-91 se estableció lo siguiente:

"Pretender desconocer estos derechos y deberes privativos (Competencia), genéricamente establecidos en la Constitución Nacional y específicamente en la

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, invocando la aplicación preferencial del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, entraña un error de interpretación por parte de la contribuyente, ya que la existencia de esta última disposición no contradice las normas reguladoras de la competencia del Organismo Contralor, sino, antes bien, una correcta y armoniosa inteligencia de tales normas, se termina reconociendo las facultades de la Contraloría General de la República en el ejercicio del control posterior sobre los ingresos públicos, en aras de una recaudación exacta de ellos, por parte de la Administración Pública”.

“El pragmatismo con que está concebido el artículo 234 de la Constitución Nacional no es susceptible de complicadas interpretaciones, pues claramente indica que la voluntad del constituyente, en cuanto se refiere a la cautela del patrimonio público, es que nada quede marginado de la intervención de la Contraloría, pues el interés supremo del Estado así lo requiere. En consecuencia es necesario aceptar que en uso de sus potestades legales le corresponde al Organismo Contralor la vigilancia, fiscalización y control de todo aquello que tenga relación con el amparo, defensa, cautela y preservación del patrimonio público o del Estado, en su más amplio sentido, todo en aras de la aplicación correcta del principio de la legalidad sobre las operaciones, que como el mismo texto constitucional menciona, tengan que ver con los ingresos, gastos y bienes públicos”.

Pero, este control, vigilancia y fiscalización de esos elementos no son de tal modo ilimitados y absolutos, como parece entenderlo la Contraloría, que so pretexto del ejercicio de esas funciones, llegue a sustituirse a los órganos controlados, vigilados y fiscalizados, esto es, a la Administración Activa, en el ejercicio de las funciones que les son propias, tal como se sostiene en la sentencia del 29-7-82 de la Sala Político-Administrativa de esta misma Corte.

Por ese motivo no puede la Contraloría desconocer los efectos que produce un convenio suscrito por el Ejecutivo Nacional en ejercicio de una atribución legal que le ha sido conferida y que la ejerció en el caso de autos, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos (hoy Energía y Minas).

Pues dicho Convenio contiene una expresa manifestación de la voluntad administrativa, y siendo un acto administrativo en el que se encuentran cumplidos los requisitos esenciales a su validez y eficacia, se tiene como acto perfecto, el cual, como producto que es de la observancia de un procedimiento regulado normativamente, producirá, en principio, todos sus efectos jurídicos, hasta tanto no sea declarada su nulidad por el órgano jurisdiccional competente, de haber lugar a ello. Así se declara.

### C. Límites al poder discrecional

**CPCA** **24-4-94**

**CPCA** **10-10-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Alcaldía del Municipio Zamora del Estado Miranda.

El querellante opone además en el escrito de Contestación de la Apelación, como cuestión previa se declare la inaplicabilidad de la Resolución del 4 de enero de 1990 dictada por el Alcalde del Municipio Autónomo Zamora, por inconstitucional e ilegal,

al violar el espíritu, propósito y razón de la Constitución Nacional, Ley de Carrera Administrativa, Ordenanza de Carrera Administrativa del 21 de agosto de 1985 y Ordenanza de Personal de fecha 14 de junio de 1988 y declare la aplicación preferente de estas tres últimas.

Dicha Resolución consta de un único artículo que estableció, que todos y cada uno de los empleados administrativos dependientes de esa Alcaldía serán considerados funcionarios de confianza y en consecuencia de libre nombramiento y remoción. Se fundamenta la resolución en el artículo 22 de la Ordenanza de Personal, que autoriza, declarar funcionarios de confianza, con la consecuencia conocida, a través de esta categoría de acto administrativo.

De allí, el Municipio pretende justificar la exclusión de la Carrera Administrativa de todos los empleados administrativos del mismo, lo que desvirtúa la Carrera Administrativa Municipal, no siendo esta la intención del prenombrado artículo 22 de la Ordenanza de Personal.

En efecto, lo que se pretendió ampliar fue la discrecionalidad del Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones relativas a la Administración de Personal en el ámbito municipal, pero que como todo poder de este orden, no es total y absolutamente discrecional sino que también existen en él elementos reglados, como sucede en el caso concreto, al especificar la referida norma, que podrá ser calificado de esta manera mediante resolución, "cualquier otro de cargo de alto nivel o de confianza", sin que en ningún momento autoriza a extinguir la Carrera Administrativa Municipal, ya que en el supuesto negado de que ello fuera procedente, sería la Cámara Municipal o Concejo, el único organismo competente para legislar en ese o cualquier otro sentido en las materias de su competencia en el ámbito del Municipio.

Ambos conceptos, son conceptos jurídicos indeterminados, pero esa indeterminación no puede llevarse al extremo de considerar que mediante resolución podía el Alcalde, como lo hizo el del Municipio Zamora darle categoría de funcionario de alto nivel o de confianza a cada uno de los funcionarios que laboraban para la Alcaldía, llegando al absurdo de considerar en tal sentido un cargo de "Secretaria" porque al hacerlo de manera general mediante Resolución, el Alcalde efectivamente invade competencias de carácter legislativo, previstas en el ordinal 3º del artículo 76 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, como de la competencia exclusiva del Concejo, como único órgano legislativo en el ámbito municipal, lo que vicia la resolución de incompetencia de orden constitucional y el acto que se dictó con fundamento en el mismo, de ilegalidad.

Por las razones expuestas, estima esta Corte procedente la desaplicación al caso concreto de la prenombrada resolución del Alcalde del Municipio Zamora, que si bien no constituye una ley en sentido formal, sí forma parte del ordenamiento jurídico municipal, de conformidad con el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

D. *Potestad sancionatoria: Principio non bis in idem*

**CPCA**

**20-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Federación Venezolana de Deportes Ecuestres.

Otro derecho constitucional que según los accionantes fue violado por la Federación Venezolana de Deportes Ecuestres es el derivado del principio *non bis in idem*,

establecido en el ordinal 8º del artículo 60 de la Constitución, que no es otro que la cosa juzgada judicial en materia sancionatoria.

El principio *non bis in idem* es una institución del Derecho Penal, según el cual nadie podrá ser sancionado dos veces por el mismo hecho. Este principio, si bien es originario, como se dijo, del Derecho Penal, es aplicable en el Derecho Administrativo en virtud de que la Administración tiene potestades sancionatorias, por lo que cuando nos encontramos en un procedimiento de este tipo, la Administración no puede sancionar a un ciudadano dos veces por un mismo hecho.

### CPCA

6-5-94

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.

**Para que un órgano administrativo pueda ser titular de la potestad sancionatoria sin atentar contra la garantía constitucional contenida en el ord. 2º del Art. 60 de la Constitución, es preciso que la misma le haya sido conferida por una norma de rango legal.**

Estiman los accionantes que les fue violada la garantía contenida en el ordinal 2º del artículo 60 de la Constitución, según la cual todo delito o falta debe estar establecido en ley preexistente. Tal violación deriva —a su juicio— del hecho de que en esa Universidad no existe “reglamento interno disciplinario que establezca los procedimientos, determinación de las faltas, la discriminación de la gravedad de las faltas y su adecuación con las sanciones”. Agregan que, a pesar de que en el artículo 125 de la Ley de Universidades se dispone que las sanciones allí previstas se impondrán “de acuerdo con lo que establezcan los Reglamentos respectivos”, el Reglamento de la Universidad Centroccidental “Lisandro Alvarado” sólo contiene algunos pocos artículos en materia de sanciones destinadas a los alumnos, entre los cuales citan el 78, el 79 y el 81, normativa que estiman insuficiente para sancionar a un alumno.

Los accionados rechazan en su informe esta denuncia, por considerar que el “supuesto normativo excede con creces el supuesto fáctico que es motivo de este juicio —disciplina— y por ello resulta inaplicable la disposición constitucional alegada”.

En relación a este punto, comienza la Corte por señalar que, a pesar de que la letra de la disposición constitucional alegada pudiera conducir a limitar exclusivamente su aplicación a la materia propiamente penal, no puede dársele sin embargo ese alcance tan limitado. La vinculación estrecha que tiene la potestad sancionatoria del Estado con los derechos y libertades constitucionales obliga a que el ejercicio de la misma, así sea por la autoridad administrativa, también deba estar incluida dentro de la garantía formal de la reserva legal. Por lo tanto, para que un órgano administrativo pueda ser titular de la potestad sancionatoria sin atentar contra esta garantía constitucional, es preciso que la misma le haya sido conferida por una norma de rango legal. Así se declara.

Sentado lo anterior, se observa que la potestad sancionatoria referida a los alumnos está conferida a las autoridades universitarias por la Ley de Universidades, en su artículo 125, tal como lo indica la propia parte accionante, en los términos siguientes:

“Los alumnos que no cumplan las obligaciones universitarias establecidas en el artículo anterior, serán sancionados, según la gravedad de la falta, con pena de

amonestación, de suspensión temporal, de pérdida del curso o de expulsión de la Universidad, de acuerdo con lo que establezcan los reglamentos respectivos”.

En la disposición transcrita está prevista expresamente la sanción de “expulsión de la Universidad”, que fue la aplicada en el caso de autos, por lo que mal podría sostenerse que les fue impuesta a los accionantes una sanción no prevista en una disposición de rango legal. En esa misma disposición se establece, aunque de manera genérica, cuáles son las conductas que pueden dar lugar a la imposición de tales sanciones, previsión que se ve complementada con la remisión, al artículo anterior, donde para depurar aquél”.

se describen las obligaciones universitarias a cargo de los alumnos, y a las disposiciones que “establezcan los reglamentos respectivos”.

Es claro, pues, que no hay violación alguna en este caso al principio de legalidad referido a la potestad sancionatoria respecto de los alumnos universitarios, puesto que son precisamente normas de rango legal las que fundamentaron el ejercicio de la misma. Así se declara.

#### 4. *Derechos Constitucionales*

##### A. *Derecho a la defensa*

**CSJ-SPA (366)**

**26-5-94**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Lucía Hernández vs. Consejo de la Judicatura.

Al respecto, ha sido postura reiterada de esta Sala reconocer y garantizar a todo ciudadano que pudiese resultar perjudicado en su situación subjetiva frente al actuar de la Administración, el derecho a la defensa y al debido proceso, permitiéndole la oportunidad para alegar y probar lo conducente en beneficio de sus derechos e intereses. Así, al ejercerse la acción de amparo —bien en forma autónoma o conjuntamente con un recurso de anulación— este Alto Tribunal ha constatado la existencia de un menoscabo en el derecho a la defensa, cuando la Administración impide el total ejercicio de tal garantía (véase al respecto, decisiones del 8-5-91 y 27-4-93, casos: “Ganadería El Cantón” y “C. A. Radio Caracas Televisión”).

En igual sentido:

**CSJ-SPA (270)**

**24-3-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Cementos Caribe C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo).

**CSJ-SPA (42)****10-2-94**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

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

Se ha considerado, por otra parte, que la Administración en su actuar, debe garantizar a todo ciudadano que pueda resultar perjudicado en su situación subjetiva, el ejercicio del derecho a la defensa, permitiéndole la oportunidad para que alegue y pruebe lo conducente en beneficio de sus derechos e intereses. De esta forma, y como lo manifestó este Alto Tribunal en sentencia del 8-5-91 (caso: "Ganadería El Cantón", N° 190), el derecho a la defensa, consagrado genéricamente en el artículo 68 de la Carta Magna, es "extensible (en) su aplicación tanto al procedimiento constitutivo del acto administrativo como a los recursos internos consagrados por la ley

**CPCA****6-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: **Varios vs. Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado"**.

Siendo ello así, mal pueden pretender ahora los accionantes que se les cercenó el derecho a la defensa, ya que éste queda garantizado debidamente —conforme a reiterada jurisprudencia— cuando al administrado se le proporciona la posibilidad de defenderse, independientemente de que luego éste haga uso o no de tal posibilidad. Habiendo sido notificados los accionantes del procedimiento en su contra y habiéndose concedido los plazos que la ley procedimental prevé, sin que éstos hubieran hecho uso de los mismos, es irrelevante que el plazo suplementario de 45 días haya transcurrido íntegramente o no, puesto que respecto de ellos nada había que probar ya que nada habían alegado.

Por consiguiente, no les fue violado el derecho a la defensa y así lo declara esta Corte.

**CSJ-SPA (365)****26-5-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: **Arnaldo J. Echegaray vs. Consejo de la Judicatura.**

Al respecto, se observa que ha sido criterio reiterado por esta Sala Político-Administrativa, el garantizar a todo ciudadano, frente al actuar de la Administración, el debido derecho a la defensa, permitiéndole alegar y probar, "tanto en el procedimiento constitutivo del acto administrativo como a los recursos internos consagrados por la ley para depurar aquél", todo lo conducente en beneficio de sus derechos e intereses (véase, entre otras, sentencia del 8-5-91, caso: "Ganadería El Cantón").

Igualmente, se ha considerado como vía idónea, el ejercicio de la acción de amparo autónoma, cuando se dicta un acto administrativo carente de todo procedimiento legal, al ser considerada esta conducta como una vía de hecho, sin que sea necesario acudir al recurso de ilegalidad.

En el caso de autos, el Consejo de la Judicatura designó como Primer Suplente del Juzgado Superior Décimoquinto en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas a la abogada Aracelis Quintana de Gutiérrez, implicando de hecho, la remoción de quien, para ese momento, ostentaba tal designación, el ciudadano Arnoldo José Echegaray Salas, y quien con ese carácter de Primer Suplente había sido convocado para suplir la falta temporal del titular del mencionado tribunal, ciudadano Luis Manuel Palís.

Dicha remoción entiende esta Sala, fue realizada con prescindencia de los procedimientos determinados por la ley, ya que el Consejo de la Judicatura "sólo puede dejar sin efecto la designación de un juez (o suplente) provisorio a través de la convocatoria a concurso, o por el procedimiento disciplinario correspondiente", (sentencia del 17-12-91, caso: "Jairo Nixón Manzano Navarro").

En consecuencia, al no constar en el expediente, evidencia alguna de los procedimientos por medio de los cuales se puede dejar sin efecto la designación de un juez o suplente provisorio, la remoción del actor de su cargo de Primer Suplente del Juzgado Superior Decimoquinto en lo Penal del Área Metropolitana de Caracas, por parte del Consejo de la Judicatura, constituye una vía de hecho, contra la cual puede operar de la acción de amparo ejercida en forma autónoma. Así se declara.

**CPCA****7-6-94**

La Sala de Casación Civil, en sentencia del 17 de febrero de 1992, señaló lo siguiente:

El artículo anteriormente transcrito (Art. 68), "consagra la defensa como derecho inviolable en todo estado y grado del proceso, siendo un principio constitucional acogido y difundido por la doctrina y la jurisprudencia patria, para las cuales la defensa, el derecho a ser oído, debe acatarse y respetarse siempre cualquiera sea la naturaleza del proceso (...).

La Corte Suprema de Justicia se ha referido a esta noción de procedimiento-garantía en los siguientes términos: La necesaria observancia del procedimiento *ad hoc* administrativo, en cualquiera de sus fases, o judicial, ha sido justamente puesta en relieve por la teoría jurídico pública en atención a su carácter de «garantía» para los particulares y, que observa la Corte, aun para la propia Administración autora del acto recurrido. De ahí que la doctrina costumbre referirse a procedimiento, utilizando la expresión «procedimiento-garantía». (Sentencia adoptada en Corte Plena, de fecha 25-7-84)".

**B. Derecho a ser juzgado por sus jueces naturales****CPCA****6-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado".

A tal fin observa que la disposición constitucional alegada (Art. 69) tuvo un origen ciertamente vinculado a la función jurisdiccional de carácter penal, referido fundamentalmente a que los civiles no fueran indebidamente sometidos a la jurisdicción militar o a un fuero extraordinario cualquiera, en desmedro de su derecho a

la defensa y a la igualdad, considerados como mejor garantizados en la jurisdicción ordinaria. Dada la gravedad de lo que está en juego, la Constitución consagra esta agrantía en términos absolutos, en el sentido de que —a diferencia de lo que sucede con la mayoría de derechos constitucionales— la misma no es condicionable ni limitable por ley; ni siquiera un texto de rango legal podría sustraer a un individuo de sus jueces naturales, pues sería inconstitucional.

A juicio de esta Corte, tal garantía ninguna relación guarda con el caso de autos, donde los estudiantes no han sido sometidos a ningún juicio penal y en el cual lo que discuten los accionantes es la competencia del Consejo Universitario para sancionar a los estudiantes. La distribución interna de las competencias sancionatorias entre las diferentes autoridades de una universidad respecto de los estudiantes de la misma —materia propia, desde luego, de textos de nivel legal e, incluso, reglamentario— no podría en ningún caso ser concebida como un asunto en el que esté implicada la garantía constitucional de los “jueces naturales”.

Dicho más claramente, aun en el supuesto de que el Consejo Universitario no fuera competente para aplicar sanciones a los estudiantes de esa universidad —lo que no es cierto en el caso de autos, dado que el artículo 78, numeral 5, del Reglamento de la misma atribuye expresamente a dicho órgano competencia para sancionarlos “con la expulsión de la universidad por un lapso no mayor de cinco (5) años”—, estima esta Corte que no habría una violación a esta garantía constitucional, puesto que no cabe afirmar que una autoridad universitaria sea un “juez” más natural que otro, en los términos del texto constitucional, para sancionar a los estudiantes. El razonamiento expuesto conduce a esta Corte a desestimar esta denuncia.

### C. *Derecho a la presunción de inocencia*

**CPCA**

**4-5-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Omar Salazar vs. Universidad de Carabobo.

En segundo lugar, en lo referente al derecho a la presunción de inocencia, que la apoderada del accionante considera como un derecho inherente a la persona humana, observa la Corte que, efectivamente, tal derecho es inherente a la persona humana y por lo tanto es susceptible de protección mediante el amparo constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley Fundamental.

Ahora bien, la apoderada del accionante respecto a tal derecho, arguye lo siguiente:

“Esta regla de la presunción de inocencia exige que toda condena deba ir precedida de una actividad probatoria impidiendo la condena sin pruebas, que las pruebas tenidas en cuenta han de merecer tal concepto jurídico y ser constitucionalmente legítimas y por último, que la carga de la actividad probatoria pese sobre los acusadores, no existiendo nunca la carga del acusado sobre la prueba de su inocencia o no participación en los hechos”. (...)

Al respecto se observa que en el expediente administrativo (folios 18 al 24) se encuentra un informe elaborado por la Comisión Sustanciadora designada por el Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Carabobo para estudiar el caso del profesor Omar Salazar Guevara. En el mismo se hace referencia a todo el procedimiento llevado a cabo por dicha Comisión así como las pruebas que

se tomaron en cuenta en el mismo. De modo esto, concluye la Corte que en el proceso disciplinario llevado a cabo contra el accionante, no se vulneró el derecho a la presunción de inocencia puesto que durante el mismo se llevó a cabo una actividad probatoria y la sanción impuesta al mismo fue el resultado de una decisión que, al menos desde el punto de vista formal, determinó la culpabilidad del accionante.

Con este último señalamiento no afirma la Corte que el accionante, en la realidad, haya sido culpable de los hechos que se le imputan, sino que, independientemente de esto, el Consejo de Facultad llegó a tal conclusión luego del análisis de las pruebas que cursaban en el expediente, lo cual excluye la posibilidad de la violación al derecho a la presunción de inocencia y así se declara.

#### D. *Derecho a la igualdad*

**CSJ-SPA (193)**

**24-3-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Gladys Mata vs. Universidad de Los Andes.

Al respecto, considera esta Sala, y sin entrar a valorar los argumentos probatorios esgrimidos por ambas partes durante el proceso, destinados a verificar si existió desigualdad o no en la convocatoria a concurso de los cargos docentes, que tal como se indicó en el fallo apelado y se ratifica en la presente decisión, para ingresar a la Universidad de Los Andes como personal docente en la categoría de miembro ordinario debe realizarse previamente el concurso de oposición de conformidad con los artículos 29 de la Ley Orgánica de Educación, 86, párrafo único, de la Ley de Universidades y 13 del Estatuto del Personal Docente y de Investigación de la Universidad de Los Andes. De manera que mal podría alegar la accionante como discriminatorio la falta de aplicación de una norma jurídica a unas determinadas personas para justificar su situación antijurídica. Lo contrario —es decir, los argumentos de la recurrente— significaría, ejemplificando al absurdo, condicionar la aplicación de una sanción penal a una determinada persona, a que el resto de la colectividad que se puede ver incurso en el mismo supuesto sea también sancionado.

El derecho a la igualdad implica por tanto, la aplicación de las mismas consecuencias a situaciones jurídicas similares, pero siempre situaciones legítimas tuteladas por el ordenamiento jurídico. Por lo que el presente alegato debe ser desechado, y así se declara.

**CSJ-SPA (43)**

**10-2-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. U.C.V.

En consecuencia, la resolución que permite a los profesores jubilados ser representantes ante el Consejo Universitario es una disposición de carácter general que integra la normativa vigente en materia de elecciones universitarias y, por tanto, de obligatorio cumplimiento hasta tanto no sea revocada, derogada o anulada por el órgano competente conforme a la ley.

De allí que la desaplicación, en el caso *subjúdice*, de la Resolución vigente, de fecha 25 de febrero de 1981, con respecto de los accionantes, deriva en aplicación

diferencial de la ley a supuestos de hecho idénticos, con lo cual se vulnera el principio constitucional de igualdad.

Estima la Sala oportuno ratificar el criterio sostenido en sentencia de fecha 6 de octubre de 1992 (Caso Antonio de Jesús Rodríguez San Juan vs. Ministerio de la Defensa), donde se indicó lo siguiente:

“Si bien en el artículo transcrito se prohíbe la discriminación fundamentada en la «raza, sexo, el credo o la condición social», considera la Sala que la discriminación existe, también cuando situaciones similares o análogas se deciden, sin aparente justificación, de manera distintas o contrarias. En efecto, el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación entre particulares consagrado en el artículo 61 de la Constitución, abarca no sólo los supuestos por el señalados, sino todas aquellas situaciones donde sin algún motivo o razón se resuelvan contrariamente planteamientos iguales...”.

De acuerdo a lo precedentemente expuesto y acogiendo el criterio transcrito, observa la Corte que habiendo reconocido el Consejo de Apelaciones que los actos administrativos, lesivos de los derechos constitucionales de los accionantes, a la igualdad y a lo no discriminación, fueron dictados esta vez en desacato de lo establecido en la normativa vigente en materia de elecciones universitarias, ciertamente se ha configurado la lesión constitucional denunciada y, así se declara.

#### E. *Derecho a la educación*

**CPCA**

**27-1-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

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

**El derecho a la educación no es incondicionado e ilimitado, y su ejercicio debe efectuarse dentro del marco del sistema educativo organizado por el Estado.**

Al respecto esta Corte observa que la Constitución en sus artículos 78 y 80, el primero de ellos alegado por los accionantes como violado, regula la materia referente al derecho a la educación. En la primera de tales disposiciones se consagra el enunciado general según el cual “todos tienen derecho a la educación”; luego, establece varias obligaciones para el Estado, verbigracia, la de crear y sostener instituciones educativas lo suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura. Por su parte, el artículo 80 establece ciertas limitaciones al derecho a la educación derivadas de los fines que ese derecho debe alcanzar. Así, la misma Constitución enumera cuáles han de ser esos fines: el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana. Asimismo, el dispositivo le otorga al Estado la función de orientar y organizar el sistema educativo atendiendo a esos fines.

Entonces, el derecho a la educación, de acuerdo a la propia Constitución, debe ser ejercido dentro del marco del sistema educativo organizado por el Estado, atendiendo a los fines antes citados.

Es con ese fin, de organizar el sistema educativo, que se ha dictado la Ley Orgánica de Educación y su Reglamento, entre otros instrumentos normativos, los cua-

les establecen un conjunto de normas que definen y limitan el derecho a la educación, atendiendo a los principios consagrados en la Constitución. Dentro de ese marco legal se desenvuelve la modalidad de educación de adultos. En efecto, la Ley Orgánica de Educación en sus artículos 39 al 43 regula lo referente a la educación de adultos y su Reglamento General en los artículos 39 al 47.

El artículo 44 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación establece:

“Las actividades correspondientes a esta modalidad según su naturaleza y características, podrán desarrollarse en días no laborables y en cualquier tipo de horario, previa autorización del Ministerio de Educación”.

De la norma transcrita se observa que el Ministerio de Educación, para la modalidad de educación de adultos, podrá autorizar a los institutos que se dediquen a ello para realizar actividades los días no laborables. Por tanto, en virtud de tal potestad, el Ministerio de Educación puede otorgar dicha autorización y, obviamente, negarla a quien la solicite e incluso suspenderla o dejar sin efecto las ya acordadas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 43 del mismo Reglamento conforme al cual las actividades de la modalidad de educación de adultos que desarrollen las personas naturales o jurídicas del sector privado quedan sujetas al cumplimiento de los requisitos que al efecto se establezcan y a la supervisión y control del Ministerio de Educación. En consecuencia, el derecho a estudiar bajo la modalidad de educación de adultos, los días no laborales encuentra su limitación en la autorización del Ministerio de Educación antes aludida y en las potestades de supervisión y control que en tal materia le han sido otorgadas.

En el caso *sub examine* el Director General del Ministerio de Educación dictó una circular el 8 de octubre de 1993 en la cual ordena a las Zonas Educativas que suspendan los permisos de funcionamiento de los planteles de la modalidad de educación de adultos los días sábados y domingos, así como dejar sin efecto los permisos ya concedidos. Con tal actuación, aducen los accionantes, se les ha cercenado su derecho a la educación y, en consecuencia, su derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad porque se inscribieron en instituciones que se dedican legalmente a la educación de adultos para cursar estudios y obtener el título de bachiller, aspiración que pretenden realizar con fundamento en la existencia de instituciones destinadas a tal fin y con debida autorización para actuar.

Al respecto observa entonces esta Corte que la referida circular no cercena el derecho a la educación que les garantiza la Constitución a los accionantes, toda vez que mediante ella no se está suprimiendo o declarando extinguida la modalidad de educación de adultos, sino que se está restringiendo la facultad de determinadas instituciones educativas en tal modalidad para desarrollar actividades los días no laborables, pues esas actividades están sujetas a la autorización del Ministerio de Educación, así como a su supervisión y control. Efectivamente, la suspensión de los permisos para desarrollar actividades los días sábados y domingos no impide que los estudiantes puedan ejercer su derecho a la educación bajo la modalidad de educación de adultos pues, como se expresó, dicha modalidad no ha sido suprimida. Como antes se dejó sentado, el derecho a la educación no es incondicionado e ilimitado, sino que debe ser ejercido dentro del marco del sistema educativo organizado por el Estado y así se declara.

F. *Derecho al trabajo*

CPCA

7-6-94

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Enrique H. Moreno vs. Colegio de Farmacéuticos del Distrito Federal y Estado Miranda.

En el presente caso, la decisión emanada del Colegio de Farmacéuticos del Distrito Federal y Estado Miranda constituye un impedimento para el ciudadano Enrique Moreno, para ejercer su profesión de farmacéutico, ya que al haber sido suspendida su inscripción en dicho Colegio de Farmacéuticos no puede ejercer su profesión en dicha jurisdicción, ello así por lo dispuesto en el artículo 4º literal b) de la Ley de Colegiación Farmacéutica, que dispone:

“Los farmacéuticos para ejercer la profesión deben:

b) Estar inscritos en el Colegio de Farmacéuticos de la jurisdicción;”.

Por ello, para determinar si existe o no violación al derecho constitucional al trabajo, ha de precisarse si la actuación del Colegio de Farmacéuticos del Distrito Federal y Estado Miranda fue conforme a derecho; de lo contrario, la misma constituiría una restricción a la libertad de trabajo, no establecida por la ley, y por ello violaría el derecho al trabajo.

En tal sentido, se observa que el recurrente alega en su libelo de amparo la incompetencia del Consejo Directivo del Colegio de Farmacéuticos del Distrito Federal y Estado Miranda para suspenderle en el ejercicio profesional, suspensión esta que se produce ineludiblemente al suspenderle la inscripción en el Colegio de Farmacéuticos.

Al respecto, debe señalarse, que la suspensión de la inscripción en el Colegio de Farmacéuticos no constituye propiamente una suspensión del ejercicio profesional, sanción esta distinta y mucho más grave que aquella. En todo caso, debe determinarse si el Consejo Directivo del Colegio de Farmacéuticos del Distrito Federal y Estado Miranda tenía o no competencia para suspender la inscripción del accionante.

Al respecto se observa que ninguna de las normas señaladas por el Consejo Directivo del Colegio de Farmacéuticos en el acto administrativo notificado mediante oficio N° 176-92-94 de fecha 19-10-93 atribuyen a dicho órgano tal potestad. No puede inferirse de ninguna de las normas en las cuales se basa el acto administrativo la existencia de una potestad por parte del Consejo Directivo del Colegio de Farmacéuticos, para suspender la inscripción de sus agremiados. En efecto, la norma contenida en el inciso b) del artículo 13 de la Ley de Colegiación Farmacéutica, que señala “El Consejo Directivo tendrá amplias facultades para ejecutar actos de administración y disposición, de acuerdo a esta ley o a su reglamento. Además de éstas tendrá las siguientes atribuciones: b) Cumplir y hacer cumplir la presente ley y su reglamento, los reglamentos de la Federación Farmacéutica Venezolana y del Colegio, el Código de Ética Moral y Profesional y los acuerdos y resoluciones de la Federación Farmacéutica Venezolana”, no atribuyen *expresamente* al Consejo Directivo la potestad de suspender la inscripción de sus agremiados, no bastando frases genéricas como “tendrá amplias facultades para ejecutar actos de administración y disposición”.

El resto de los artículos mencionados por el Colegio de Farmacéuticos no se refieren de ninguna forma a potestades disciplinarias de los Consejos Directivos de los Colegios de Farmacéuticos, por lo tanto, tampoco podrían fundamentar una potestad

por parte del mencionado órgano para suspender la inscripción del accionante en el Colegio de Farmacéuticos.

Siendo ello así, debe concluirse que el acto administrativo contenido en el Oficio N° 176-92-94 de fecha 19 de octubre de 1993, emanado del Consejo Directivo del Colegio de Farmacéuticos del Distrito Federal y Estado Miranda, constituye una restricción ilegal, por haber sido impuesta por un órgano incompetente, al derecho constitucional al trabajo del accionante Enrique Heraclio Moreno Aguilera, lo que constituye una violación a dicho derecho constitucional. Respecto al alegato hecho por la parte agravante de que el accionante actualmente se encuentra en pleno ejercicio de su profesión de farmacéutico, se observa que aun siendo ello así, no puede concluirse que no exista violación al derecho constitucional del accionante, puesto que en virtud de lo establecido en el artículo 4° literal b) de la Ley de Colegiación Farmacéutica, el accionante, al no estar inscrito en el Colegio de Farmacéuticos, no puede ejercer su profesión en la jurisdicción de dicho Colegio, estando permanentemente amenazado su derecho constitucional al trabajo, puesto que puede ser sancionado por contravenir la norma antes transcrita, por ejemplo, con la suspensión del ejercicio profesional. Por todo ello, la presente acción de amparo constitucional debe ser declarada procedente y así se decide.

En consecuencia, se suspenden definitivamente los efectos del acto administrativo dictado por el Consejo Directivo del Colegio de Farmacéuticos del Distrito Federal y Estado Miranda, notificado mediante Oficio N° 176-92-94 de fecha 19 de octubre de 1993 en el que se suspendió la inscripción del ciudadano Enrique Moreno Aguilera en dicho colegio, con lo que se considera que el mismo se halla debidamente inscrito en el Colegio de Farmacéuticos del Distrito Federal y Estado Miranda bajo el COLFAR N° 3.234.

#### E. *Derecho a la educación*

**CPCA**

**6-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado".

Al respecto debe señalarse que ciertamente el derecho a la educación está consagrado en los artículos 78 y siguientes de la Constitución, pero no como un derecho absoluto, ya que la educación ha de impartirse dentro de un sistema que debe ser estructurado y regulado por el Estado, a fin de que cumpla con los fines que la misma Constitución le asigna; de manera que el derecho a la educación debe ejercerse dentro del marco de ese sistema educativo, sometido a las condiciones que establezcan las leyes.

Ahora bien, dentro del subsistema educativo referido al nivel superior, la Ley de Universidades contempla un régimen disciplinario aplicable a los estudiantes. No puede afirmarse, por tanto, que la aplicación de una sanción a un estudiante, ni siquiera la de expulsión temporal, sea violatoria *per se* de su derecho al estudio. Tal expulsión podría serlo en un caso concreto, si hubiera sido aplicada con desconocimiento del régimen disciplinario vigente; pero en el caso de autos, ello no ha sido alegado en relación con el estudiante Vidal Castro. Lo que se alega como fundamento de la pretendida violación es que dicho estudiante ya cumplió con todos los requisitos para obtener su título. Pero tal circunstancia, la cual se encuentra por lo demás de-

mostrada en el expediente, no es obstáculo para que a un alumno —que continúa siéndolo, mientras no se gradúe— le sea aplicable el régimen disciplinario.

No hay, pues, elemento alguno en autos que permita afirmar que se violó por esta circunstancia el derecho al estudio al referido ciudadano. Así se declara.

#### F. Derecho al trabajo

**CPCA**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Esta última disposición constituye, obviamente, una limitación al derecho al trabajo que, y ello es lo relevante, *no está establecida por la ley*. En efecto, el Turno Farmacéutico implica una obligación *positiva* para las farmacias a que se refiera éste, de laborar; sin embargo, no se infiere del artículo 11 de la Ley de Ejercicio de la Farmacia que dicho turno implique una obligación *negativa* de permanecer cerradas. En consecuencia, toda disposición de carácter sublegal que estableciere dicha limitación sería, por ello, inconstitucional.

En todo caso, habiéndose precisado que las farmacias accionantes sí ostentan el derecho a laborar incluso en días feriados fuera del turno farmacéutico, puesto que tal libertad no ha sido limitada mediante ley, debe concluirse que el acto administrativo impugnado efectivamente viola el derecho constitucional al trabajo de las accionantes y así se declara.

Respecto a los argumentos del agravante, se observa:

1. Efectivamente, el legislador estableció el turno farmacéutico para evitar que las farmacias trabajaran a su antojo, pero su objeto es asegurar que determinadas farmacias presten un servicio, no que permanezcan cerradas cuando no están de turno. Por ello tal argumento es improcedente.

**CPCA**

**21-1-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Antonieta Duca de García vs. IVSS.

En este artículo (Art. 84 Constitución) se establece el derecho al trabajo, el cual —según reiterada jurisprudencia de esta misma Corte— reviste dos manifestaciones: el derecho a trabajar que en abstracto todo individuo tiene, y el derecho que una persona determinada tenga en concreto respecto de un determinado trabajo. En el primer caso, el título del derecho consiste en ser persona: basta ser persona para tener derecho a trabajar. Por el contrario, en el segundo caso, para tener un derecho sobre un trabajo concreto —en el caso *subjúdice*, se trataría del derecho que la ciudadana Antonieta Duca de García, pretende tener a trabajar como médico obstetra del Centro Médico “Dr. Carlos Diez del Ciervo”—, el título es determinado; aunque el derecho derivado de ese título es, en efecto, un derecho constitucional, no toda persona tiene ese derecho constitucional (aunque cualquier persona, en principio, está en potencia de tenerlo).

5. *Deberes Constitucionales*

CSJ-SPA (313)

5-5-94

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Hugo Alencar vs. Gobernador del Estado Amazonas.

**Sólo cuando los actos del Poder Público no sean dictados por órgano legítimo, o cuando éstos no estén en el ejercicio de las funciones que la Constitución o las leyes les atribuyen, es que podría resultar factible para los particulares destinatarios del acto alegar su incumplimiento.**

Ahora bien, señalan los apoderados del ciudadano Edgar Vicente Sayago, luego de aceptar los hechos que se le imputan —en el sentido de haber desconocido los Acuerdos de fecha 28 de febrero de 1994 dictados por la referida Asamblea Legislativa—, que la actuación de su representado se debe a la inconstitucionalidad e ilegalidad de esos Acuerdos —por lo que, al ser absolutamente nulos, pueden ser desconocidos e incumplidos— y que está fundamentado en lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 23 de la Constitución (“Son atribuciones y deberes del Gobernador cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes, y ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional”) y en el artículo 46 *ejusdem* (“Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirva de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes”).

Al respecto, observa la Sala que el criterio según el cual los particulares o autoridades públicas puedan desconocer o incumplir actos del Poder Público que se encuentren afectados de vicios de nulidad absoluta, por infringir de manera flagrante, ostensible y grave la Constitución o las leyes, tienen en el caso venezolano regulación expresa en virtud del precepto contenido en el artículo 52 de la Carta Magna, según el cual “tanto los venezolanos como los extranjeros deben cumplir y obedecer la Constitución y las leyes, y los decretos, resoluciones y órdenes que en el ejercicio de sus atribuciones dicten los órganos legítimos del Poder Público”.

De manera que sólo cuando los actos del Poder Público no sean dictados por órgano legítimo, o cuando éstos no estén en el ejercicio de las funciones que la Constitución o las leyes les atribuyen, es que podría resultar factible para los particulares destinatarios del acto alegar su incumplimiento.

Pues bien, en el caso de autos, aun cuando está vedado a la Sala, mediante la vía de un amparo constitucional, emitir pronunciamiento definitivo sobre la justeza o no a la normativa constitucional y legal de los señalados Acuerdos de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas, lo cual sólo puede hacer en un proceso específicamente destinado para ello, debe señalarse no obstante que, con arreglo a los criterios anteriormente establecidos, no se desprende de los elementos cursantes en el expediente que tales Acuerdos del 28 de febrero de 1994 no hubieran sido dictados en ejercicio de sus funciones o que no hayan sido dictados por órganos “legítimos” del Poder Público, por lo que —aunque su motivación jurídica sea discutida u objetada— debe prevalecer el mandato constitucional contenido en el artículo 52, y en consecuencia, ser acatados por todos los venezolanos y extranjeros, incluidos obviamente, quienes de alguna forma se sientan perjudicados por sus efectos.

Por consiguiente, considera la Sala, que al haber sido los Acuerdos del 28 de febrero de 1994 de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas dictados por un órgano del Poder Público legítimamente constituido, y en ejercicio de una competencia que le confiere la Constitución (artículo 24) y las leyes (artículo 13 de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado), éstos debieron ser cumplidos por todos los ciudadanos, por lo que, en rigor, atendiendo a los principios jurídicos acogidos en nuestro ordenamiento positivo, habría que concluir que la actuación del ciudadano Edgar Vicente Sayago, resulta contraria a derecho y en consecuencia, estaba en la obligación de acatar las decisiones tomadas por dicho cuerpo legislativo, independientemente de que cuestionara ante los órganos jurisdiccionales competentes su legalidad y validez.

#### 6. Responsabilidad del Estado

##### A. Lesión al derecho de propiedad derivada de la creación de un Parque Nacional

**CSJ-SPA (10)**

**27-1-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Parque Nacional Los Médanos de Coro.

Ahora bien, establecido que el acto de creación de un Parque Nacional sobre fundos de propiedad privada, no tiene carácter transmisivo o expropiatorio, sino limitativo de los atributos de la propiedad, cabe precisar aún, si en nuestro sistema constitucional sólo la pérdida de la propiedad en favor de la Administración, determina un derecho a la indemnización, o si también, con fundamento en el régimen de responsabilidad del Estado, contemplado en la Constitución, éste debe indemnizar las lesiones que hubieren causado su actividad aun legítima.

##### *A este respecto se observa:*

Contemporáneamente los textos constitucionales y legales no circunscriben la indemnización únicamente a la pérdida de la propiedad por expropiación, o por los hechos ilícitos de la Administración, sino que la extienden a cualquier lesión a derechos o intereses legítimos, por ejemplo, las privaciones singulares de los atributos esenciales de la propiedad, a pesar de que provengan de sus actos lícitos. En este sentido, si se sigue el lineamiento clásico, sólo habría indemnización por expropiación, cuando se diera un efecto ablatorio, vale decir, cuando se extinga el dominio como consecuencia del ejercicio de una potestad expropiatoria o si existen daños por la anormalidad o defectos de los servicios públicos. Sin embargo, el derecho a la indemnización, nace también, cuando se afecten en forma ostensible los atributos fundamentales de la propiedad, que signifique una lesión actual y cuantificable para el titular del dominio. Así, en la expropiación la garantía de la indemnización, tiene su causa en el "despojo patrimonial", por lo que tal indemnización es una carga tal que condiciona la procedencia misma de la expropiación (artículo 101 de la Constitución, y 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social). Por el contrario, la responsabilidad por la lesión causada por la actuación administrativa, descansa sobre el hecho de que, dada la posición del administrado, éste recibe una lesión no procurada. Este régimen de responsabilidad de Estado por sus actos lícitos, aparece en la legislación venezolana en el artículo 63 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, que establece:

"Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan,

por sí solos, derecho a indemnizar. Esta sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social”.

Conforme a esta posición, que se abre paso en la mejor doctrina, la limitación que incida en las actividades privadas realizadas por el propietario, como ejercicio de los derechos de uso y disfrute de la propiedad, resultaría indemnizable, aunque no exista expropiación o pérdida de la misma.

Por otro lado, observa la Sala, que los fundamentos constitucionales del régimen de responsabilidad antes señalado, se encuentran en los artículos 206 y 46 de la Constitución, que contempla el deber de indemnizar por parte de la Administración, derivados de su responsabilidad en general, o por la actuación de sus funcionarios competentes, de donde se desprende su obligación de indemnizar los daños causados a los particulares, aun por sus actos lícitos, como serían los emanados de dichos funcionarios.

Además, la garantía del derecho de propiedad, contemplada en el artículo 99 del Texto Fundamental, significa también el derecho a reclamar una indemnización de la Administración, cuando por las actividades de ésta, lesione a los propietarios, no sólo por su “despojo” o “desposesión”, sino incluso en sus atributos esenciales. Esta consideración ha llevado a esta Sala, por ejemplo, a reconocer como una indemnización el pago de las pérdidas experimentadas por los propietarios, así como por sus ganancias dejadas de percibir, aun cuando no se trate de una expropiación, sino de la constitución de una servidumbre administrativa, por significar una lesión al derecho de uso exclusivo del lote afectado (Vid. Sentencia de fecha 24-4-91, Caso CADAPE vs. Pedro A. Barreto, Adel Chaman Dakduk y la Compañía “El Estrecho, C. A. (ELESCA)”).

El anterior criterio de la indemnizabilidad de las lesiones al derecho de propiedad, aunque no impliquen una expropiación, ha sido reconocido por la Corte en Pleno, en sentencias de fechas 10-8-77, 16-7-80 y 16-12-81, ratificado en sentencia de fecha 11-2-92, (Caso “Ordenanza Especial de Zonificación del Sector El Rosal”, Municipio Sucre del Estado Miranda), en los siguientes términos:

“( . . . ) lo cierto es que las restricciones y obligaciones a las que sea sometida la propiedad urbana no pueden ser de tal naturaleza que impliquen su extinción o una limitación de un grado tal que la vacíe de contenido y, por lo tanto, lesione la esencia misma de ese derecho y lo desnaturalice. Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia, en la misma sentencia del 10-8-1977 expresó lo siguiente:

“ . . . el poder de restringir la propiedad tiene también un límite, más allá del cual las obligaciones de hacer, de no hacer o de dejar de hacer en que consisten las restricciones constitucionales antes citadas, pueden afectar en sus elementos esenciales al derecho de propiedad y constituir para el propietario no una limitación razonable sino un intolerable sacrificio del interés individual al colectivo cuya reparación exige, por mandato del constituyente, una justa indemnización. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una justa indemnización al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino también cada vez que se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes con una servidumbre o *sufra un daño permanente que derive de la pérdida o*

*disminución de sus derechos.* Así lo disponen expresamente los artículos 101 de la Constitución y 36 y 37 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social”.

“Como antes se dijo, en el caso que nos ocupa no puede decirse que haya una expropiación, en el sentido propio de la palabra, pero no hay duda de que se plantea una situación que, utilizando los términos empleados en la misma sentencia recién citada, puede ser caracterizada de la siguiente manera: Desde el momento de publicarse la Ordenanza, el Municipio tiene el inocultable propósito de destinar los inmuebles señalados por los actores «...al uso público en un futuro indeterminado, lo que equivale a una expropiación no consumada aunque podría o no consumarse de acuerdo a lo que decida al respecto la autoridad municipal a quien corresponda ejecutar el acto, cuando lo juzgue conveniente. pero que crea una situación de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica de la cual debe gozar el individuo, en relación con la disposición, disfrute y uso de sus bienes y que le impone además la obligación de destinar estos bienes a los usos específicamente señalados en el citado artículo y le impide hacer cualquier nueva construcción, reconstrucción o modificación de edificios *que no sean directamente complementarios de esta actividad*» (...) no hay en nuestro derecho norma alguna que atribuya a las municipalidades el poder destinar a uso público determinado terreno en un sector ya urbanizado de la ciudad, sin antes haberlo adquirido del propietario por alguno de los medios ordinarios que establece al efecto el Código Civil o siguiendo el procedimiento extraordinario regulado en la ley de la materia para lograr su expropiación”.

“Tales conceptos son íntegramente aplicables al caso de autos. Solamente valdría la pena introducir una pequeña modificación en la terminología utilizada y, en lugar de hablar de «expropiación no consumada», expresión que puede inducir a la confusión de conceptos, parece preferible hablar de «desconocimiento de los atributos mínimos del derecho de propiedad»; pues, a través de la imposición de limitaciones y de restricciones a determinados inmuebles incompatibles con el derecho de sus propietarios tal como éstos lo tenían y ejercían, llega un momento en que, realmente, se afecta la esencia misma del derecho de propiedad sobre los mismos o en que éste queda reducido en su contenido más allá del mínimo requerido para que dicho derecho no quede desnaturalizado y desaparezca para dar paso a algo totalmente diferente que, como lo estableció esta Corte en sentencia de 1 de julio de 1980: «entraña un sacrificio para sus propietarios, que excede de los límites de una restricción no indemnizable... y les crea una situación de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica que debe gozar todo individuo en relación con la disposición, uso y disfrute de sus bienes»”.

Criterio este que en la sentencia de fecha 11-2-92, de la Corte en Pleno citada, fue reforzado en la siguiente forma:

“En el presente caso la Parcela N° 32, de los recurrentes, es afectada por ese Plano, por lo que sus propietarios sí están impedidos de disfrutar su propiedad individualmente, ya que se les impone la restricción de utilizarla en conjunto, y únicamente para tales servicios, y sólo cuando la Oficina de Planteamiento Urbano hubiere fijado los lineamientos de tales desarrollos. No cabe duda, pues, que más que una limitación al derecho de disfrutar la propiedad, la asignación de tal zonificación, en concreto a la Parcela N° 32, por el indicado Plano, en verdad elimina el derecho de disfrute mismo, que conforme al artículo 545 del Código Civil integra el contenido de tal derecho. En efecto, este derecho consiste en la posibilidad de los propietarios de usar ellos mismos, o a través de

terceros, de sus propiedades, y obtener de éstas directamente algún beneficio personal o económico. Pero, cuando, como ocurre en el caso presente, tal posibilidad no existe, en razón de la afectación de la propiedad a los servicios públicos, en virtud de la singularización de dicha afectación por efecto del Plano de Zonificación, porque la única posibilidad de disfrute que tienen los recurrentes es un conjunto con otros propietarios. Por tanto, sin lugar a dudas, que se da una privación singular de un atributo esencial del derecho mismo de la propiedad.

En efecto, cuando los límites del derecho de propiedad van más allá de su esencia o naturaleza, no sólo se desnaturaliza la limitación, sino que se convierte en una extinción del derecho mismo de propiedad. Y si aparte de esto no se aplican mecanismos indemnizatorios y si la Administración competente no se responsabiliza por tal sacrificio, de un atributo esencial del dominio, ciertamente que la garantía del derecho de propiedad, contemplada en el artículo 99 de la Constitución, que impide que los límites legales de este derecho vayan más allá de la privación de sus atributos, se resiente y se altera. Por ello al imponerse, mediante el Plano de Zonificación, el desarrollo conjunto a los recurrentes como propietarios de un inmueble zonificado como de servicios públicos, se les priva de su derecho de disfrute. Igualmente, al someter incluso tal desarrollo a condiciones futuras, no sólo inciertas sino también totalmente discrecionales de la Administración, y si además todo ello se hace sin prever una indemnización, se afecta severamente dicho derecho”.

Ahora bien, la naturaleza jurídica y alcance de la creación de un Parque Nacional, debe resolverse con arreglo a los anteriores principios fundamentales de nuestro ordenamiento. En este predicamento estima la Sala, que, la controversia debe decidirse conforme a tales principios constitucionales, vinculados a la garantía para la propiedad, que implica fundamentalmente mecanismos indemnizatorios para las lesiones que sufran sus titulares, incluso, por los actos legítimos del Poder Público, como se induce de los artículos 206 y 46 de la Constitución, aunado a la garantía del derecho de propiedad a que se refiere su artículo 99. Por tanto, puede concluirse que constitucionalmente en Venezuela, tiene también consagración el régimen de la responsabilidad del Estado por los daños o lesiones causados por su actuación en general. En este caso, es claro que el simple impacto fáctico y jurídico que implica la declaratoria de Parque Nacional, *per se*, puede no enervar sustancialmente la producción cierta de un fundo afectado, pero hay casos, cuando esta producción preexistente, por ejemplo, o se impide de manera absoluta, que sí constituyen derechos tangibles, cuya exclusión, limitación o prohibición, lleva consigo evidentemente un daño patrimonial evidente, no querido, que debe ser indemnizado, por significar una pérdida de sus derechos de uso o disfrute.

Además, las figuras conservacionistas, entre otras, los Parques Nacionales, no constituyen en el presente figuras aisladas, sino que se inscriben ahora en el régimen jurídico general a que se contraen los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, y concretamente, porque sus artículos 5º y 15 consideran a tales Parques como uno de sus instrumentos básicos, bajo la denominación de “áreas bajo régimen de administración especial”, que son precisamente “las áreas del territorio nacional de manejo conforme a leyes especiales”. Régimen este contemplado en la Ley Forestal de Suelos y Aguas, (artículos 10 al 16). Por esta razón, el artículo 63 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, consagra un principio general indemnizatorio para todas las privaciones que pueden afectar a los propietarios a causa de los instrumentos de ordenación territorial, aplicable también a los Parques Nacionales.

El anterior principio indemnizatorio, como se explicó, es también aplicable, por tanto, a los Parques Nacionales. En efecto, no sólo porque esta figura se encuentra regida por las reglas y principios del régimen ordenatorio territorial, en general, sino porque en razón de lo dispuesto en el artículo 78 *ejusdem*: "Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las normas de la presente ley", y dentro de ellas el párrafo único del artículo 16 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, y el artículo 35 de la Ley Orgánica del Ambiente, que no contemplan posibilidad alguna de indemnización para los afectados por la creación de un Parque Nacional.

En este orden de ideas, la Sala desestima la argumentación sostenida por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que por no tratarse la creación de un Parque Nacional de una expropiación, y por la circunstancia de conocer la actora la existencia de la afectación, carece de interés actual para reclamar los daños derivados de la misma. De aceptarse este criterio se soslayaría toda la sistemática legal y constitucional del derecho de propiedad privada, garantizado por el artículo 99 de la Constitución, de la responsabilidad del Estado contemplada en los artículos 46 y 200 del mismo texto; y del principio indemnizatorio contemplado en el artículo 63 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, y además no se tendría presente la derogatoria de las normas que prohíben la indemnización por las limitaciones derivadas de la creación de un Parque Nacional.

Por otro lado, si bien es cierto que el adquirente de un fundo gravado o limitado, se somete a sus restricciones, también es cierto que tal sometimiento de ninguna manera excluye los derechos derivados de las situaciones jurídicas positivas, que son consustanciales a los derechos adquiridos. En efecto, no está en la esencia de las cargas, limitaciones o gravámenes, que el titular del dominio, o quien lo suceda, renuncie de modo tácito implícito a todos los derechos y expectativas que le acredita la condición de propietario, entre los cuales está la de accionar para pedir la reparación de los daños y perjuicios que soporta la propiedad. Principio este que incluso está consagrado en el artículo 6º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que reconoce al adquirente de un bien sometido a expropiación, los derechos que correspondían al anterior propietario. Salvo, claro está, que en el título adquisitivo se haya hecho renuncia o dejación expresa de tales acciones reales o personales. Así se declara.

#### B. Responsabilidad objetiva por guarda de cosas

CSJ-SPA (203)

24-3-94

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Nemecio Cabeza vs. CADAPE.

Dispone el artículo 1.193 del Código Civil que "...toda persona es responsable del daño causado por las cosas que tiene bajo su guarda, a menos que pruebe que el daño ha sido ocasionado por falta de la víctima, por el hecho de un tercero, o por caso fortuito o fuerza mayor...". De dicha norma se desprenden consecuencias importantes, así en primer término tenemos que el responsable civil en tal caso, es la persona que funge como guardián de la cosa, vale decir quien tiene a su cargo el poder autónomo de mando, dirección, control, uso o vigilancia sobre la cosa que produce el daño.

Esta norma establece un caso de responsabilidad objetiva, contra la cual el guardián de la cosa puede defenderse alegando y demostrando que el daño tuvo su causa en un hecho fortuito, de fuerza mayor, por el hecho de un tercero o por hecho

de la víctima. Con ello se establece una relación de causalidad del daño que torna en no responsable al guardián.

Finalmente, debe observarse que, aunque la norma no distinga entre las cosas por cuya guarda responde el guardián, la responsabilidad se hace aún más evidente cuando se trata de cosas que representan un peligro objetivo del cual ese guardián obtiene un beneficio. Por ejemplo, el caso de la existencia de un depósito de explosivos en una empresa del ramo, situación que determina la existencia de un riesgo objetivo del cual se beneficia la citada empresa. Si se trata de una cosa peligrosa, dentro de las cuales podemos incluir sin dudas a la electricidad, y aún más la de alta tensión, de la cual el guardián saca un provecho, resulta obvio que debe asumir totalmente las consecuencias que deriven del riesgo que crea.

Es de observar que, adicionalmente, el actor en su libelo imputa a la empresa actora haber tenido una conducta negligente al instalar el cable, que alega ocasionó el accidente, a baja altura, situación que la califica como de hecho ilícito, conforme a lo previsto en el artículo 1.185 del Código Civil.

Ahora bien, con vista en todo lo antes expuesto, estima esta Sala que resulta suficiente, para que pueda ser declarada la responsabilidad especial por guarda de cosas en el presente caso, que se pruebe suficientemente la existencia del daño, la relación de causalidad conforme a la cual pueda afirmarse que el hecho de la cosa es el que causó el daño, y la condición de guardián de la demandada. Por su parte, la empresa accionada dispone de las siguientes defensas frente a la acción por la cual se le exige la responsabilidad especial que nos ocupa: la demostración de que el hecho proviene de un caso fortuito, de fuerza mayor, del hecho de un tercero o de la culpa de la víctima; o la demostración de que el daño es inexistente, de la inexistencia de la relación de causalidad o de su condición de guardián.

Con base en la totalidad de las consideraciones antes hechas, esta Sala estima probados suficientemente los extremos que configuran la responsabilidad especial por guarda de cosas establecida en el encabezamiento del artículo 1.193 del Código Civil, ya que: existe prueba del daño cierto ocasionado al ciudadano actor el cual ha quedado físicamente impedido; existe prueba de la relación de causalidad entre la cosa, es decir del cable eléctrico, y más específicamente la electricidad cuya guarda corresponde, conforme al criterio sentado por esta Sala en su fallo del 7 de marzo de 1989 (caso Nelson Molina Montoya contra CADAFE), a la demandada. El daño sufrido por el actor, ya que con ocasión del accidente —ocurrido porque el camión que operaba el demandante tocó la línea de alta tensión tantas veces indicada— el actor sufrió los severos daños antes señalados; y existe plena y concordante prueba de que la empresa demandada había cambiado de sitio la mencionada línea, colocándola en el sitio donde ocurrió el accidente, y que se encargó de repararla y elevarla luego del mismo, lo que evidencia su condición de guardián de dicho conductor eléctrico. Por otra parte, la empresa actora no se excepcionó ni probó que el hecho hubiera provenido de un caso fortuito, de fuerza mayor, del hecho de un tercero, de la culpa de la víctima, del hecho del príncipe, o que el daño fuera inexistente, que no hubiera relación de causalidad o que no fuera el guardián de dicha línea eléctrica.

En consecuencia, esta Sala estima totalmente probados los extremos para considerar que, con ocasión del accidente que se analiza en el presente juicio del cual fue víctima el ciudadano Nemecio Cabeza, la empresa demandada es responsable civilmente por guarda de cosas conforme a lo previsto en el artículo 1.993 del Código Civil. Así se declara.

Respecto del daño material reclamado por el ciudadano actor por lucro cesante, esta Sala estima pertinente su pago conforme a lo previsto en el artículo 1.275 del Código Civil, ya que la incapacidad física que tiene derivado del accidente responsabilidad de la empresa demandada, le impiden obviamente trabajar en las condiciones

que lo venía haciendo, por lo que se la ha privado de la utilidad que habría obtenido como obrero por el trabajo que hubiera podido desempeñar por el resto de su vida útil como trabajador. En consecuencia, se estima pertinente condenar a C. A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) a pagar al ciudadano actor la suma de Tres millones cuatrocientos sesenta y dos mil doscientos treinta y cinco bolívares con setenta céntimos (Bs. 3.462.235,70) que como pérdida por lucro cesante ha sufrido, con ocasión del accidente del cual fue víctima. Así se declara.

Respecto del daño moral reclamado por el actor y estimado en la suma de quince millones de bolívares (Bs. 15.000.000,00), esta Sala, con base en lo dispuesto en el artículo 1.196 del Código Civil, lo estima procedente dadas las gravísimas lesiones sufridas por el ciudadano Nemecio Cabeza, y los padecimientos y dolores, tanto físicos como morales, que ha tenido que sufrir por el accidente responsabilidad de C. A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) del cual fue víctima. Este pago en modo alguno puede ser considerado como un beneficio, tal y como lo pretende la empresa demandada, ya que simplemente representa la única forma de la que dispone el sistema jurídico para indemnizar lo que en realidad resulta imposible de reparar. Así se declara.

*Voto salvado del Magistrado Luis Henrique Farías Mata*

El artículo 1.193 del Código Civil es el resultado de una larga evolución, de cuyo estudio queda bastante claro que el legislador venezolano quiso establecer una responsabilidad objetiva por riesgo, entendiéndolo por aquella una obligación de reparación puesta en cabeza de un sujeto, independientemente de que haya incurrido en culpa o no, y cuya razón de ser reposa en la circunstancia de que dicho sujeto ha creado un riesgo —en este caso en relación con una cosa—, de la cual normalmente está en posición de obtener un provecho.

Así, es aceptada la existencia de una responsabilidad muy severa en que no hay que probar la culpa del guardián, ni éste puede quedar exonerado, a menos que demuestre una distinta relación de causalidad. En efecto, la opinión dominante es que se trata de una responsabilidad objetiva por "riesgo", opinión respaldada tanto por el texto como por la historia del artículo 1.193, que en Venezuela ha representado un aporte legislativo —si bien inspirado en proyecto extranjero— muy respetable.

Según lo expuesto, la parte actora tenía la carga de probar la condición de guardián, que ostenta la demandada. Sin embargo, la sentencia determina la responsabilidad de ésta de una manera tal que, en mi opinión, equivale a considerar que la carga de la prueba de la condición de guardián no corresponde a la parte actora, sino que, por el contrario, la demandada tiene la carga de probar que ella misma no ostenta aquella condición.

En efecto, no cabe duda de que en el fallo se expusieron correctamente los medios de defensa de que dispone la parte demandada conforme a las previsiones de la segunda parte del primer párrafo del citado artículo 1.193, a saber: "únicamente puede alegar y demostrar el demandado que el daño tuvo su causa en un hecho fortuito, de fuerza mayor, en el hecho de un tercero, o en el hecho de la víctima"; con lo que "se establece una relación de causalidad del daño que torna en no responsable al guardián". Sin embargo, omitió señalar que la parte actora, para obtener una indemnización proveniente del guardián, tuvo que haber establecido judicialmente la existencia de los requisitos previstos en la primera parte del mismo párrafo del artículo citado, a saber: "daño causado por las cosas que tiene bajo su guarda".

De modo que se requiere la prueba del hecho de la cosa, del daño, de la relación de causalidad y de la condición de guardián, prueba cuya carga corresponde a la parte actora. Esta no tenía, en cambio, la de demostrar la culpa de la demandada,

pero sí tenía —se insiste— la carga de probar la condición de guardián que a ésta corresponde.

Por su parte, la demandada, en este caso concreto, se ha defendido alegando que no tiene la condición de guardián de los cables eléctricos que causaron el daño, sino que presta el servicio de suministro de energía —en propiedades como aquella en la cual se produjo el perjuicio— mediante un cableado que llega hasta el límite del fundo, siendo responsabilidad del propietario el tendido de los cables internos.

Sin tener la carga de hacerlo, la parte demandada trató de probar que no tenía la guarda mediante una experticia sobre cables y planos. Ahora bien, el proyecto desecha esta experticia aduciendo que los planos no fueron promovidos en juicio, sino consultados por los expertos en las oficinas de una filial de la demandada y por cuanto la experticia determina la situación actual de los cables, en lugar de la situación que tenían cuando se causó el daño. Pero en mi criterio, lo relevante —que no fue considerado— es el por qué dichos expertos concluyeron en que los cables no son propiedad de la parte demandada. Esta conclusión, obviamente, no es materia de experticia, ya que esta prueba sólo puede dar elementos de juicio para que el juzgador sea quien determine quién es el propietario. Ahora bien, los elementos de juicio considerados por los expertos han debido ser analizados minuciosamente bajo este punto de vista.

A mi juicio, el hecho de que se deseche la experticia que indicó que la parte demandada no era propietaria de los cables, no puede servir de base para considerar que la parte demandada tenía la condición de guardián de dichos cables. En efecto, esto último debió ser probado, y la carga correspondiente incumbía a la parte actora, no teniendo la demandada la de demostrar lo contrario.

Por otra parte, aprecia la mayoría como prueba de que dichos cables pertenecen a la parte demandada, una publicación denominada "Atlas Eléctrico", a pesar del hecho de que aquélla manifestó que dicha publicación no contiene planos a escala que permitan probar la propiedad y ubicación de una determinada línea eléctrica, y asimismo del hecho de que la afirmación de que los cables pertenecen a la parte demandada debió haber estado fundamentada en elementos de juicio suministrados por expertos capaces de interpretar los planos de dicha publicación.

De la misma manera, la existencia de un medidor eléctrico en el interior de la finca —lo cual quedó evidenciado mediante inspección judicial—, no demuestra que el cableado interno hubiese sido colocado por la parte demandada, en vez de por el propietario de dicha finca.

En cuanto a los testigos, algunos de ellos señalaron que la parte demandada hizo el tendido de los cables internos, y otros señalaron lo contrario. Pienso que sus declaraciones no pueden tenerse como prueba contundente, ni en un sentido ni en el otro, y menos respecto de un hecho de esta naturaleza, que va más allá de la simple percepción visual y que ocurrió antes del accidente. Debe recordarse que correspondía al actor la carga de la prueba de que la parte demandada era guardián de dichos cables.

Finalmente, en mi opinión, nada demuestra la circunstancia, declarada por algunos testigos, de que la parte demanda, después del accidente, tomara medidas preventivas, en relación con dicho cableado interno, pues pudo haberlo hecho, por ejemplo, como gestor de negocios ajenos, para evitar nuevos daños.

## II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

### 1. Condiciones de elegibilidad de los Gobernadores de Estado

CSJ-SPA (322)

12-5-94

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Carlos Campos vs. Consejo Supremo Electoral.

**En el caso de los Gobernadores de Estado, las condiciones de elegibilidad son las establecidas en la Constitución y las que con base en ella, establece la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (Art. 9 Ley Orgánica del Sufragio).**

Se denuncia también que el acto administrativo impugnado es de ilegal ejecución al invocar como motivación el artículo 8 de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, ya que esta norma —a decir del recurrente— fue derogada por las disposiciones de la Ley Orgánica del Sufragio, la cual es especial, orgánica y posterior a la primera de las disposiciones señaladas.

Al respecto se observa, que si bien el artículo 249 de la Ley Orgánica del Sufragio dispone “se derogan todas las disposiciones del ordenamiento vigente que colidan con esta ley”, también es cierto, que ese mismo texto legal, en el único aparte del artículo 9 expresa:

“En el caso de los Gobernadores de Estado, las condiciones de elegibilidad son las establecidas en la Constitución de la República y las que, con base a ella, establece la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado”. (Subrayado de la Sala).

Considera, entonces la Sala, que de haber sido la intención del legislador derogar las condiciones de elegibilidad estipuladas en la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, no hubiera realizado la remisión a que se refiere la norma transcrita, o bien hubiera señalado, en forma expresa, en las Disposiciones Finales de la Ley, la derogatoria de las normas de la mencionada ley que colidan con la nueva Ley Orgánica del Sufragio.

Es por ello, que la condición de elegibilidad consagrada en la primera parte del artículo 8 de la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, que dispone: “No podrá ser electo Gobernador de Estado quien para el momento de la postulación esté en el ejercicio el cargo, salvo lo dispuesto en el artículo 7 de esta ley...”, no ha sido derogada por la Ley Orgánica del Sufragio, promulgada el 20 de agosto de 1993, por lo que no puede considerarse que el acto del Consejo Supremo Electoral que revocó la postulación del ciudadano Carlos Campos como candidato a Gobernador del Estado Anzoátegui, es de ilegal ejecución. Así se declara.

Por último señala el recurrente, que la remisión del artículo 9 de la Ley Orgánica del Sufragio a las condiciones de elegibilidad establecidas en la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, es inconstitucional y que en consecuencia, debe desaplicarse, por disposición del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, ya que es sólo la Constitución la que puede establecer condiciones de elegibilidad para los cargos públicos, de conformidad con el artículo 112 de la Carta Magna.

Al respecto, en decisión de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, del 27 de noviembre de 1990, caso “Acasio Germán Sabino Fernández”, la Corte se pronunció sobre la inconstitucionalidad de las condiciones de elegibilidad consagradas en la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, específicamente de los artículos 7 y 8, donde se señaló textualmente lo siguiente:

“...dada la delegación constitucional otorgada al legislador para que cree un régimen definitivo respecto de la elección de Gobernadores, en lugar del transitorio previsto en el artículo 22 (de la Constitución), el legislador podía perfectamente añadir otras condiciones de elegibilidad, guiado por las fuentes constitucionales a que se refieren los artículos 185 y 140 del Texto Fundamental, porque además de tratarse de una verdadera delegación constitucional, tales causales resultan conformes a los principios de gobierno contemplados en el artículo 3 *ejusdem*, que representan el límite de dicha delegación”.

En consecuencia, habiendo existido un análisis detallado de la constitucionalidad de los artículos antes mencionados, por medio de un recurso de inconstitucionalidad ejercido ante la Corte en Sala Plena, no considera procedente esta Sala la desaplicación de tales disposiciones con base al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil. Por tanto, las condiciones de elegibilidad a que se refieren los artículos 7 y 8 de la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, están conformes con la normativa constitucional. Así se declara.

Ahora bien, declarado lo anterior, es decir la conformidad a la Constitución de los artículos 7 y 8 de la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, debe la Sala analizar entonces, si el supuesto de hecho en que se encuentra el recurrente encuadra dentro de las causales de inelegibilidad referidas, en especial por cuanto éste afirma encontrarse en ejercicio de un cargo “accidental” lo que constituye —a su parecer— una excepción, contemplada en la parte final del artículo 8, *ejusdem*.

Al respecto, la Sala observa:

Disponen los artículos 7 y 8 de la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado:

Artículo 7. “Los Gobernadores de Estado electos, que hayan ejercido el cargo por un período legal o por más de la mitad del mismo, conforme a lo dispuesto en esta ley, podrán ser reelegidos, en la misma jurisdicción, para el período inmediato siguiente, pero no podrán ser elegidos nuevamente, hasta después de transcurridos dos (2) períodos, contados a partir de la última elección”.

Artículo 8. “No podrá ser electo Gobernador de Estado, quien para el momento de la postulación esté en ejercicio del cargo, salvo lo dispuesto en el artículo 7 de esta ley.

No podrá ser postulado para Gobernador quien haya ejercido la Gobernación, durante más de cien (100) días en el último año del período legal, en los casos previstos en el artículo 17 y último aparte del artículo 21 de esta ley.

Tampoco podrá ser postulado para Gobernador de Estado quien esté en ejercicio de un cargo público nacional, estatal o municipal, en Institutos Autónomos o en alguna Empresa en la cual un ente público tenga una participación decisiva, para el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección. Los postulados deberán separarse de sus cargos en forma absoluta, por lo menos tres (3) meses antes de la fecha fijada para la celebración de las elecciones. *Se exceptúa* a quienes desempeñen cargos asistenciales, docentes, electorales, *accidentales* y académicos y quienes ejerzan funciones de representación legislativa o municipal”. (Subrayado de la Sala).

Las condiciones para ser Gobernador nos lleva a analizar los requisitos de elegibilidad, que no son otros que la aptitud legal para ser Gobernador. La Constitución contiene una norma genérica, amplia y aplicable a todos los ciudadanos que deseen optar a un cargo público, sea por elección o designación. El artículo 112 de la Constitución establece las condiciones generales de elegibilidad al señalar que “Son elegi-

bles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”.

Por otra parte, el artículo 21 *ejusdem* ha dado, en primer término, carácter fundamental a los requisitos propios de elegibilidad exigidos para desempeñar el cargo de Gobernador, al señalar en su único aparte: “Para ser Gobernador se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar”. En segundo término, el artículo 22 *ejusdem* permitió crear un régimen de elección y remoción de Gobernadores al facultar al legislador para crear un régimen definitivo relativo a la elección y remoción de gobernadores mediante la figura de la reserva legal (delegación constitucional), encontrándose hoy día dicho régimen consagrado en la “Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado”.

Esto nos lleva a distinguir entre la capacidad electoral pasiva de las causales de inelegibilidad. La primera no es más que el conjunto de condiciones mínimas, independientes de la voluntad de su titular, que deben poseerse para concurrir válidamente al proceso electoral, tal es el caso de la nacionalidad por nacimiento, mayoría de edad, estado civil; mientras que las causales de inelegibilidad son inhabilidades que afectan a personas que, aun poseyendo las condiciones de elegibilidad, no pueden ser elegidas como Gobernadores, por estar ejerciendo ciertos cargos o encontrarse en determinadas situaciones. Los unos son requisitos positivos que determinan la elegibilidad y los otros suponen circunstancias que afectan a ciudadanos que poseyendo todos los requisitos para poder ser elegidos, de acuerdo a nuestro régimen constitucional, ni pueden serlo por cargo o funciones que desempeñan; cargos o funciones que pueden evitarse libre o voluntariamente antes del inicio del proceso electoral.

La *ratio* de las inhabilidades se funda, en el deseo del legislador de evitar la eventual influencia que el ejercicio de los cargos o la existencia de las situaciones pueda llevar a algunos candidatos a utilizarlos en provecho propio y con la discriminación frente a los demás, con todos los elementos de influencia consiguientes a sus facultades y las presiones que coarten la independencia del electorado. Lo que se busca es un mínimo de igualdad formal de los candidatos.

En el caso del artículo 8 de la Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, la inelegibilidad supone que el electo está desempeñando o desempeñó un cargo o función de tal naturaleza que considera que constituyen obstáculo para ser elegido gobernador.

El primer supuesto de inhabilidad lo constituye estar en el ejercicio del cargo de gobernador en el momento de la postulación, salvo lo dispuesto en el artículo 7 de la ley. Por vía excepcional, entonces, el gobernador electo que haya ejercido el cargo por un período legal o por más de la mitad del mismo, de acuerdo con la ley, puede ser elegido en la misma jurisdicción, para el período inmediatamente siguiente, pero no podrán ser elegido nuevamente hasta después de transcurrido dos (2) períodos, contados a partir de la última elección.

La persona que aspira al cargo de gobernador debe ser hábil al iniciarse el proceso electoral, así “no podrá ser electo gobernador, quien para el momento de la postulación esté en el ejercicio del cargo”. (Subrayado de la Sala). En este supuesto, la ley prescribe tanto la habilidad del candidato como la del elegido y exige en forma expresa como requisito de habilidad de elección que ésta exista al momento de la postulación, es decir que no se encuentre —el candidato a gobernador— para el momento de su postulación en el *ejercicio del cargo*.

El artículo 8 de la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, prevé otra causal de inelegibilidad en su primer aparte. En efecto, establece como causal de inhabilidad de postulación para Gobernador, el que se haya ejercido la go-

bernación durante más de cien (100) días en el último año del período legal, en los casos previstos en el artículo 17 y último aparte del artículo 21 de la misma ley.

Este supuesto está referido a las personas que hayan ejercido la función por faltas absolutas o temporales del Gobernador ya sea por encontrarse suspendido en el ejercicio de sus funciones cuando la Corte Suprema de Justicia haya declarado que hay méritos para enjuiciar al gobernador, o bien comprende a la persona de quien deba suplir la falta absoluta del gobernador en caso de sentencia condenatoria. Tratándose de personas que ejerzan el cargo por más de cien días en el último año del período legal, necesariamente se refiere a las personas señaladas en el último aparte del artículo 21 *ejusdem*.

La tercera causal de inelegibilidad establecida en el citado artículo 8 de la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado es la contemplada en el último aparte y que impide la postulación de los electores que: I. estén en ejercicio de un cargo público nacional, estatal o municipal, II. en Institutos Autónomos o, III. en alguna empresa en la cual un ente público tenga una participación decisiva, para el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección.

En este caso, para poder ser candidato a gobernador, las personas señaladas deben separarse de sus cargos en forma absoluta, por lo menos tres meses antes de la fecha fijada para la celebración de las elecciones. Sin embargo, este principio tiene excepciones y, así pueden ser postulados al cargo de gobernador cualquiera de las personas antes señaladas sin necesidad de separarse *de su cargo*, siempre que este sea: I. asistencial, II. docente, III. electoral, IV. accidental y V. académico. Tampoco se aplica esta inhabilidad a quienes *ejerzan funciones de representación legislativa o municipal*. Distinguiendo la ley entre cargo y funciones.

Para la Sala, en este caso, ejercicio de un cargo es el desempeño de una dignidad, empleo u oficio público nacional, estatal o municipal o en un Instituto Autónomo o en una empresa en la cual un ente público tenga una participación decisiva. Mientras que funciones son las que desempeñan las personas que ejercen representación legislativa o municipal, es decir que fueron elegidas para dichas funciones por medio del sufragio universal, directo y secreto.

El artículo 12 de la Ley Orgánica del Sufragio precisa la distinción entre cargos de elección por medio del sufragio y aquellos que no lo son. Dice este artículo:

Artículo 12. "No podrán ser postulados para los cargos de Gobernador o Alcalde, los empleados o funcionarios públicos nacionales, estatales, municipales, de los Institutos Autónomos y de las Empresas en las cuales el Estado tenga una participación decisiva, y, en todo caso, cuando esté representado por más del cincuenta por ciento (50%) del capital social, cuando se trate de cargos de Dirección de los previstos en el ordinal 3º del artículo anterior si para el momento de la postulación estuviere en ejercicio de sus funciones, salvo que se trate de cargos accidentales, asistenciales, electorales, docentes, académicos o de representación legislativa o municipal. La postulación se tendrá como no hecha, si el postulado reasume el cargo en cualquier momento entre la fecha de la postulación y la elección".

Por su parte, la remisión que al mencionado artículo 12 de la Ley Orgánica del Sufragio hace al artículo 11 ordinal 3º *ejusdem*, precisa lo que debe entenderse por funcionarios o empleados públicos nacionales, estatales, municipales, de los Institutos Autónomos y los empleados de empresas en las cuales el Estado tenga una participación decisiva conforme a lo previsto en el artículo 10 de esta ley. En efecto, todos estos funcionarios o empleados son los que desempeñan cargos de Dirección Ejecutiva, y considera como tales los siguientes: Director General, Director Secto-

rial, Director, Jefe de División, Vicepresidente, Gerente y demás empleados de órganos equivalentes en la Administración Central, Descentralizada, de los Estados, de los Municipios y de las Empresas Públicas Nacionales Estadales y Municipales.

Por otra parte, la excepción consagrada en el aparte en comento, del artículo 8 *eiusdem*, en el sentido de que se exceptúan a quienes desempeñen cargos accidentales, se refiere a aquellos cargos desempeñados en forma casual o eventual de acuerdo a las excepciones previstas en los artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica del Sufragio, según lo dispone el artículo 13 *eiusdem*.

Desempeñar un cargo en forma casual implica que se produce por una combinación de circunstancias que no se pueden prever o evitar, mientras que el desempeño eventual tiene lugar cuando se produce un suceso imprevisto o de realización incierta o contingente. Ninguno de estos supuestos de hecho se da en el caso de autos, ya que la sustitución de Gobernadores por el Presidente de la Asamblea Legislativa es un hecho especialmente previsto por la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, artículo 21 y 16 *eiusdem* en concordancia con lo dispuesto en los artículos 90 y 91 de la Constitución del Estado Anzoátegui.

De igual forma, se observa que de haber tenido dudas —el recurrente— en la interpretación de esta causal de inelegibilidad, hubiera podido solicitar, de conformidad con el último aparte del artículo 13 de la Ley Orgánica del Sufragio, ante el Consejo Supremo Electoral, la aclaratoria de sus dudas o controversias.

Consecuentemente con lo expuesto, el ciudadano Carlos Campos, Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui que se encuentra supliendo la falta absoluta del Gobernador del Estado, está inhabilitado para ser electo Gobernador del Estado Anzoátegui por encontrarse ejerciendo el cargo de Gobernador al momento de su postulación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, e igualmente inaplicable en su caso lo dispuesto en el aparte final del artículo 8 *eiusdem* por no encontrarse en los supuestos allí establecidos, visto que no está exceptuado para postularse a Gobernador, por cuanto al estar en el desempeño o ejercicio de la función de Gobernador, no se encuentra el ciudadano Carlos Campos "en función" de representación legislativa, como tampoco en el ejercicio de un cargo accidental. Así se declara.

## 2. Remoción y Destitución de Gobernadores

**CSJ-SPA (312)**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Edgar V. Sayago vs. Asamblea Legislativa del Estado Amazonas.

La figura de la destitución de los Gobernadores de Estado ha sido en otras oportunidades materia de estudio por esta Sala (Vid. entre otras, Presidente de la República vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira de fecha 3 de agosto de 1972); y, en el tratamiento que ha recibido en la doctrina del Alto Tribunal, ha estado siempre presente la necesidad del ejercicio ponderado y cabal de esta atribución que, como todas las de orden público, involucra el cumplimiento *irrestricto* de extremos claramente definidos en el Texto Fundamental que se traducen a su vez, en verdaderas garantías de la transparencia del proceso.

Tales requisitos impretermitibles para que se produzca ajustada a derecho la destitución de un gobernador estatal, son:

—La aprobación o improbación de la gestión del gobernador debe efectuarse en una sesión especialmente convocada con tal objeto (artículo 20 ordinal 2º de la Constitución).

Para que la improbación de la gestión del gobernador acarree su destitución, se requiere: a) que esta última sea acordada expresamente; b) que entre la aprobación y la destitución haya una relación de causa a efecto de tal naturaleza que los fundamentos de la primera sirvan de base a la segunda y c) que la destitución sea acordada por el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los miembros de la Asamblea Legislativa, en la oportunidad ya señalada (artículo 24 de la Constitución).

Adicionalmente, se requiere el cumplimiento de otros requisitos comunes a toda actuación del Poder Público, atinentes a su debida fundamentación, como forma de evitar que por un motivo incompatible con la gravedad del acto pueda cometerse un error o injusticia irreparables al emitir la Asamblea Legislativa su juicio sobre la gestión cumplida en el año inmediatamente anterior por el Gobernador pues, como se dijo en la ya citada decisión del 3 de agosto de 1972 —que una vez más ratifica la Sala— la destitución “no puede ser impuesta por la Asamblea Legislativa sino en caso de comprobada ineficacia, negligencia o falta en el ejercicio de las funciones públicas inherentes al cargo de Gobernador”.

**CSJ-SPA (323)**

**12-5-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Ovidio Alejandro González vs. Consejo Supremo Electoral.

Observa esta Sala que el artículo 24 de la Constitución de la República establece:

“Artículo 24. La improbación de la gestión del gobernador acarreará su inmediata destitución en el caso de que ésta última sea acordada expresamente y

Por su parte, el ordinal 1º del artículo 13 de la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores señala:

“Artículo 13. Los Gobernadores de Estado quedarán removidos de sus cargos en los siguientes casos:

1º Cuando se les impruebe la gestión, en las condiciones establecidas en el artículo 24 de la Constitución de la República”.

Finalmente, el ordinal 7º del artículo 42 de la Constitución del Estado Anzoátegui indica:

Artículo 42. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

7. Aprobar o improbar en un término no mayor de 45 días, a partir de su presentación, el informe sobre la gestión político-administrativa del Gobernador del Estado y la Memoria y Cuenta que debe presentar el Secretario General de Gobierno. La improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata destitución en el caso de que ésta última sea acordada expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa. Igual sanción recibirá el Secretario General si la correspondiente Memoria y Cuenta es improbada por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa”.

Pasa esta Sala a analizar el Acta de la Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui del 14 de enero de 1994, en la cual se recogen las decisiones objeto de la impugnación... (*omissis*).

...Es del Acta que antecede de donde derivan las impugnaciones señaladas por el recurrente, que esta Sala pasa a analizar, no sin antes expresar que la previsión contenida en el artículo 24 de la Constitución, en el sentido de que "la improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa" no puede entenderse desde un punto de vista meramente matemático y formal, sino que deberá requerirse para que se produzca la consecuencia prevista en la norma que exista una "efectiva improbación de la gestión". Es decir, que es necesario que la actuación del gobernador durante el año anterior de su gobierno, sea objeto del conocimiento y análisis de la Asamblea Legislativa de la cual resulte un rechazo por parte de los integrantes del órgano deliberante.

De allí que, no procedería la destitución si previamente no se efectúa la improbación de la gestión y ésta a su vez no sería válida de no estar precedida del examen de la misma y de la deliberación del órgano sobre su contenido.

Lo anterior debe ser expresamente asentado por esta Sala para que quede claro que la previsión constitucional no alude a un simple formalismo que pueda producirse en base a componendas circunstanciales de los integrantes del órgano, sino a la efectiva realización de una función fiscalizadora sobre la actuación ejecutiva.

Este órgano jurisdiccional también deja claro que el mérito mismo de la decisión no está sometida a su enjuiciamiento, por cuanto ello implicaría una indebida intromisión en las funciones propias del órgano legislativo; pero sí está dentro de sus poderes el verificar la legitimidad de la conducta impugnada, detectando las violaciones jurídicas que pudieren afectarla.

### 3. *Asambleas Legislativas: Cálculo de la mayoría calificada (3/4)*

**CSJ-SPA (312)**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Edgar V. Sayago vs. Asamblea Legislativa del Estado Amazonas.

De la transcripción que antecede se concluye entonces, que la proposición de improbación de la memoria y cuenta del Gobernador del Estado Amazonas y demás funcionarios ahí mencionados y la consecuente desincorporación del alto funcionario regional contó, en una universalidad de once (11) votos que son los de la totalidad de miembros integrantes de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas, con siete (7) votos afirmativos y cuatro (4) en contra; de donde resulta que la totalidad de los parlamentarios (11) sufragaron en uno u otro sentido.

Tradicionalmente se ha entendido que una operación matemática permite establecer el porcentaje requerido cuando se trata de dos tercios en una votación. Así, conforme a ese método, en el caso concreto las dos terceras partes del número once (11) que, como ya se ha indicado corresponde a los integrantes de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas, arroja el siguiente resultado:

si  $11 \div 3 = 3.66$  y  $3.66$  equivale a  $\frac{1}{3}$  de 11 entonces;

$3.66 \times 2 = 7.32$ , sería equivalente a las  $\frac{2}{3}$  partes de 11.

Ahora bien, resultados como el anteriormente obtenido suscitan, a los efectos prácticos, un problema evidente y es que tal cifra no representa un número entero que sea equivalente a un número exacto de votos parlamentarios, inconveniente que en buena parte genera el desacuerdo del recurrente con la medida de destitución del cargo impugnada y cuya solución para la Asamblea especial reunida en Puerto Ayacucho el pasado 28 de febrero estribaría, según se desprende del resultado adoptado, en desechar la fracción sobrante y asimilar la cantidad resultante al número entero inferior en forma tal que, el número de votos requerido para la desincorporación del gobernador no sería ya siete con la fracción de treinta y dos centésimas, sino que bastaría con siete de los votos de los integrantes de esa Cámara.

Al respecto, es sabido y así lo ha señalado la Sala, que en el ordenamiento jurídico venezolano rige como regla fundamental de funcionamiento para los órganos colegiados el llamado "principio mayoritario", consistente en identificar la voluntad de dichos órganos con el querer de determinada mayoría de sus componentes. Este método acusa, aparentemente, algunos inconvenientes cuando los resultados presentan fracciones de unidad, en razón de la indivisibilidad de la persona humana a la cual se asigna el derecho o deber de concurrir y votar junto con los otros miembros, la voluntad mayoritaria del cuerpo.

De otra parte, no hay uniformidad en el tratamiento de las soluciones o correctivos adoptados, pues la ley tampoco los ofrece sino en pocos y específicos supuestos (como el del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, entre otros); de ahí que cada caso concreto deba ser resuelto tomando en cuenta todos los elementos y circunstancias particulares que rodean y definen la voluntad expresada en la decisión, según se trate de una mayoría absoluta, simple o calificada; o en consideración a la naturaleza y finalidad de la conformación del órgano: si se trata de un quórum estructural, funcional o de la toma de determinadas decisiones; o, aún se examina, la finalidad intrínseca misma que persigue la decisión: es evidente que una decisión de la gravedad de una adestitución del más alto jerarca regional, involucra por su trascendencia elementos distintos y preponderantes a los presentes en las sesiones y discusiones ordinarias.

Dicho lo anterior, la primera precisión que corresponde hacer respecto al caso concreto, es que la mayoría exigida en el texto constitucional y en la Ley Orgánica de Nombramiento y Remoción de Gobernadores, de dos terceras partes de miembros de la Asamblea Legislativa para destituir a un gobernador una vez improbada la Memoria y Cuenta que presente del ejercicio fiscal correspondiente, es un tipo de mayoría conocida en la doctrina como "calificada", entendida ésta como un número de votos cuya suma representa de forma determinante y, en la medida exigida por ley, la voluntad mayoritaria del cuerpo.

Conceptualmente la mayoría no es más que una cuota parte de los votantes, determinada por reglas que no son la unanimidad de parecer de sus componentes, en un sentido concordante, porque es de muy difícil ocurrencia. El poder de la mayoría es el de tomar una decisión a nombre de la universalidad y consecuentemente de representar a esta universalidad.

La mayoría de los dos tercios es una mayoría calificada exigida por encima de la estricta mayoría absoluta —regla general—, y que se requiere para decisiones importantes, computándose por reglas análogas a la de la mayoría absoluta. La mayoría absoluta es la que cuenta con más de la mitad de las opiniones emitidas, no con la mitad más uno como a veces equivocadamente se dice. Por ello la mayoría absoluta de once es seis (6) y no seis y medio (6½) como vendría a ser la mitad más uno.

Esta mayoría ha sido tradicionalmente exigida en el Derecho Canónico como manera de determinar la voluntad del cuerpo. Es así como jurídicamente se ha entendido que la mayoría absoluta, tratándose de números pares, la constituye el entero

inmediato superior a la mitad, mientras que si el número es impar la mayoría absoluta la determina el número entero superior. El principio que informa el cómputo de la mayoría absoluta es que nunca se puede depreciar un número fraccionado.

En el caso de la mayoría de dos tercios, ésta no es más que la comprensiva de las dos terceras partes de los votos, para cuya determinación se deben aplicar los mismos principios que para la mayoría absoluta, con las variantes propias de la situación. En el caso de que los dos tercios sea un número exacto no es necesario superarlos en un entero, porque la exigencia consiste en un número entero que contenga el número de votos que sumados sean dos tercios; así, por ejemplo, los dos tercios de nueve es seis. La segunda variante se plantea cuando la sumatoria de los votos no constituye un número exacto que represente los dos tercios. En este supuesto, es necesario completar la fracción resultante con otro voto, para así cumplir con la exigencia de los dos tercios y no con un número inferior que no la comprenda.

Por ello, de once (11) la mayoría calificada de dos tercios requeridos sería ocho (8) votos porque al ser una mayoría calificada debe cumplirse con un número de votos que comprenda los dos tercios (7,32) aún excediéndolos, pero nunca inferior a él.

En efecto, tratándose de una mayoría calificada de miembros de un cuerpo colegiado, los parámetros impuestos por los preceptos citados no admiten otra interpretación que aquella conforme a la cual el requisito mínimo en la votación debe ser íntegramente cumplido, ello independientemente de que la mayoría exigida en la norma presente aritméticamente características de fraccionamiento, pues será siempre lo relevante que el número de votos acumulados iguale o supere el mínimo requerido por Ley para que la decisión tenga validez.

Sólo es admisible como excepción al principio de cumplimiento irrestricto antes explicado, la que así esté expresamente contemplada en la misma disposición que impone el requisito de una mayoría determinada, lo cual es el caso, por ejemplo, de la norma ya citada contenida en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que prevé:

"El quórum requerido para deliberar en la Corte en Pleno y en cada una de las Salas, es de las cuatro quintas partes de los Magistrados que respectivamente las conformen.

*Cuando por aplicación de esta regla resultare una fracción, ésta no será tomada en cuenta".* (Subrayado de la Sala).

Así pues, sólo es permitido reducir el número requerido como mínimo para la toma de una decisión de una gravedad como lo es la Improbación de Memoria y Cuenta de un Gobernador y su subsecuente separación del cargo cuando, y sólo cuando, tal posibilidad está expresamente consagrada en la disposición legal pertinente.

Por lo demás, no es otro el sentido que inspira la creación de los sistemas de mayoría calificada, cual es dificultar la toma de la decisión por un número determinante de votos que, en el criterio del legislador, en primer lugar, garanticen una resolución más confiable y fundada, y, de otra parte, por vía de causalidad de la anterior, asegurar una mayor normalidad y tranquilidad institucional, necesaria para el normal desarrollo de la vida comunal. Si se permitiera artificialmente reducir la mayoría requerida para la toma de tales medidas, no resultaría extraño la alta frecuencia de estos incidentes en la vida institucional de los entes territoriales, lo que a todas luces desdice de la verdadera finalidad de esta figura y sembraría más bien inestabilidad y desconcierto en la población.

De forma pues, que la solución correcta al asunto aquí debatido se resume y limita al acatamiento estricto del artículo 24 de la Constitución. De forma tal, que siendo los dos tercios una mayoría calificada exigida de manera excepcional o extraordinaria por nuestro ordenamiento jurídico, ésta debe entenderse como un número

de votos que comprenda las dos terceras partes en forma absoluta, aún excediéndola pero nunca por debajo aunque sea por aproximación. Así se declara.

Establecido lo anterior, observa la Sala que en el caso concreto de autos, y con vista en la composición de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas, no se cumplió con el requisito ineludible de la mayoría calificada de las dos terceras partes de ese Cuerpo, en los términos exigidos por el artículo 24 constitucional y en la Ley de Nombramiento y Remoción de Gobernadores de Estado.

En efecto, las dos terceras partes de once (que es el número de Diputados amazonenses) es ocho y no siete con treinta y dos centésimas (7.32); mientras que, conforme se constata de las copias de las Actas respectivas examinadas, la proposición de destitución del Gobernador del Estado Amazonas sólo obtuvo siete (7) votos, número que a todas luces, no cumple con el requisito exigido por la Constitución y la Ley, lo que vicia el contenido de la decisión tomada por la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas y consecuentemente es causal de su nulidad absoluta. Así se declara.

*Voto solvado del Magistrado Alfredo Ducharne Alonzo,*

Data venia del criterio de la mayoría, el Magistrado Alfredo Ducharne Alonzo, salva su voto de la anterior sentencia, por los motivos que a continuación se expresan:

La sentencia de la cual se disiente anula los Acuerdos aprobados por la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas en fecha 28 de febrero de 1994, al considerar que las dos terceras partes de los miembros que integran dicha Asamblea, a los fines de tomar la decisión de improbación de la Memoria y Cuenta y posterior remoción del Gobernador del Estado, es de ocho (8) de un total de once (11) y, para llegar a esta aseveración, se acogió el criterio de elevar la fracción resultante de la operación matemática —en este caso 0,32— al número entero inmediato superior y, con base en este procedimiento, se llegó a la conclusión que la mayoría calificada de dos tercios de once (11) es ocho (8), consecuentemente, como se había destituido al Gobernador con un número de siete (7) votos, la decisión era inconstitucional (violación del artículo 24 de la Carta Magna), y por tanto declaró su nulidad.

Con relación a la que debe entenderse por mayoría calificada de un cuerpo colegiado, cuando ésta constituye un dato numérico fraccionado, nos encontramos ante un problema difícil de resolver, porque generalmente las normas que prevén estos casos, no establecen expresamente el criterio que habrá de adoptarse al momento de tomar una decisión bajo esta fórmula de mayoría, lo cual genera las más variadas dudas interpretativas al respecto y, por ende, una situación de inseguridad jurídica. Esta circunstancia de la cual no escapa el caso de autos, ha sido escasamente tratada por la jurisprudencia de este Máximo Tribunal, a diferencia del tema referido a lo que debe entenderse por mayoría absoluta (véanse al respecto Sentencias de la Corte Federal y de Casación de 7 de febrero de 1939, y de esta Sala de fechas 10 de agosto de 1982 y 30 de noviembre de 1989). Sin embargo, cabe precisar que hasta el presente ha venido rigiendo la tesis de descartar la fracción y tomar en cuenta el número entero inmediato inferior, *independientemente de que la fracción sea mayor o no a cinco (5)*, es decir, puede darse el caso en que la fracción sea hasta de 0,99 y aun cuando ésta tienda más hacia el número inmediato superior, se elimine para tomar en cuenta el número inmediato inferior como constitutivo de la mayoría calificada. Así ha quedado recogido en sentencia de esta Sala de 10 de agosto de 1982 (caso: Movimiento de Izquierda Revolucionaria), cuando se sostuvo:

“Por lo anterior, si de la aplicación del “quórum” calificado previsto en el artículo 18 de los Estatutos del M.I.R. resulta la cifra de 26,66, la fracción de 66 centésimas debe ser desechada y tomarse como número expresivo de la mayoría de las dos terceras partes del Comando Nacional de ese partido el de veinti-

séis (26) miembros, que equivale al número entero inferior a la cifra que representa idealmente, pero no realmente, la mayoría calificada mencionada. Así se declara”.

En cuanto a la sentencia de la cual se disiente y vista la jurisprudencia citada, no es necesario extenderse en la argumentación del voto salvado, para concluir que en el presente caso la mayoría sentenciadora se fundamentó en un criterio radicalmente opuesto al anterior para llegar así a la conclusión de que la decisión de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas, mediante la cual se destituyó al gobernador de dicha entidad, resulta absolutamente nula.

Ahora bien, frente a estos criterios sostenidos por la Sala, quien disiente, asume la posición regida por las ciencias matemáticas denominada “regla de la aproximación aritmética” como una solución intermedia que matiza los extremos a los que conducen las dos proposiciones anteriores —elevar al número inmediato superior o reducir al número inmediato inferior y, en ambos casos, independientemente de la fracción— con el objeto de llegar a un número entero que represente las dos terceras partes.

El fundamento de la regla de aproximación aritmética es el siguiente:

1. Si en la expresión decimal de un número racional o irracional, suprimimos todas las cifras que siguen a una dada, se comete un error por defecto inferior a una unidad del orden de esta cifra. Si se incrementa en uno la última cifra conservada, el error es por exceso y también menor que una unidad de dicho orden.
2. Si al suprimir las cifras que siguen a una dada, se incrementa en uno la última cifra conservada cuando la siguiente sea  $5 >$  y se conserva invariable cuando ésta sea  $< 5$ , el número aproximado que resulta lo es en menos de media unidad de orden de la última cifra. (Carlos Mataix Aracil, *Aritmética General y Mercantil*, Madrid, Editorial Dossat, S.A., Cuarta Edición, 1949, páginas 165 y 166, cit. por sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 12 de agosto de 1992, caso: Concejo del Municipio Vargas del Distrito Federal).

Aplicando esta regla, cuando las dos terceras partes resultan ser un número fraccionado, el excedente debe ser reducido al número entero inmediato inferior, en los casos en que ésta se encuentre comprendida entre 0,1 y 0,49, mientras que, si su expresión varía entre 0,50 y 0,99 debe ser asimilada al número entero inmediato superior.

Es así entonces que en el caso de autos, las dos terceras partes, por lo menos de 11 es el número 7, en razón de que la fracción resultante de la operación aritmética es inferior a 0,5 (0,32). Hipotéticamente, si la fracción de 7 sobrepasara el número 5, las dos terceras partes, por lo menos, serían y esta última situación no se presenta en el caso *subjúdice*, por lo cual erróneamente se elevó al número inmediato superior (8). Es por lo que el mínimo requerido por el artículo 24 de la Constitución de “dos terceras partes”, nunca podrá ser entendido respecto a una fracción sino al número entero, sea inferior o superior, que resulte luego de aplicada la regla mencionada.

Con base en los razonamientos que anteceden, el autor del presente voto salvado considera que en relación a este punto la demanda de nulidad ha debido ser declarada sin lugar.

La sentencia considera que en el caso de un número fraccionado, el excedente debe elevarse al entero y *su reducción, sólo es posible en los casos expresamente previstos en la norma*. En este sentido señala:

“Sólo es admisible como excepción al principio de cumplimiento irrestricto antes explicado, la que así esté expresamente contemplada en la misma disposición que impone el requisito de una mayoría determinada, lo cual es el caso, por ejemplo, de la norma ya citada contenida en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que prevé:

“El quórum requerido para deliberar en la Corte en Pleno y en cada una de las Salas, es de las cuatro quintas partes de los Magistrados que respectivamente las conformen.

*Cuando por aplicación de esta regla resultare una fracción ésta no será tomada en cuenta*” (Subrayado de la Sala).

Así pues, sólo es permitido reducir el número requerido como mínimo para la toma de una decisión de una gravedad como lo es la Improbación de Memoria y Cuenta de un Gobernador y su subsecuente separación del cargo cuando, y sólo cuando, tal posibilidad está expresamente consagrada en la disposición pertinente”.

*Se disiente de la anterior tesis*. Considero que no es posible extraer de una norma específica y concreta (artículo 54 citado) una regla general según la cual sólo sea posible reducir la fracción al número entero inferior, en los casos previstos en la ley. No se encuentra en este contexto basamento para satisfacer el silogismo lógico por cuanto simplemente faltan las premisas para llegar a esta conclusión generalizada. Estimo que la única vía para resolver la problemática fraccional es la aplicación de la regla de aproximación aritmética que constituye un criterio objetivo y no la interpretación que puede conducir a resultados disímiles, los cuales, en definitiva, originarían una situación de inseguridad jurídica. En efecto, así como se sostiene que se requiere de una norma expresa a los fines de reducir la fracción, podría sostenerse que para lograr su ampliación se exige también de una norma que así lo autorice.

Por otra parte, se recuerda que en el caso del MIR citado, se aplicó con base al artículo 54 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (en el cual se fundamenta el presente fallo) la reducción de la fracción con un criterio opuesto a pesar de que en los Estatutos de dicha organización política no estaba prevista disposición alguna que expresamente dispusiera tal reducción. Nos encontramos entonces respecto a la misma problemática a lo que debe considerarse dos terceras partes, con dos posiciones irreconciliables, plasmadas en sentencias judiciales de esta misma Sala.

Finalmente, se observa que admitir la interpretación contenida en el fallo conduciría al error de requerir la misma cantidad de votos para un órgano integrado por once miembros que para uno integrado por doce, ya que ocho (8) es exactamente las dos terceras partes de doce (12). A este respecto cabe invocar nuevamente la sentencia de la Corte Federal y de Casación de 7 de febrero de 1939 cuando afirma “toda interpretación que conduce a un absurdo debe rechazarse...”.

## III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Los Reglamentos*

CPCA

2-3-94

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. Universidad Experimental Simón Rodríguez.

Previamente deben hacerse ciertas precisiones respecto a lo que debe entenderse por espíritu, propósito y razón de la ley. Al respecto, cabe citar las consideraciones hechas por el Maestro Moles Caubet:

“La expresión «espíritu de la Ley» es clásica. Recuérdesse por de pronto la obra de Montesquieu —*L'esprit des lois*— para acabar comprobando la continuidad del uso en los artículos 42 y 190 ordinal 10 de la Constitución Venezolana. El espíritu ha estado siempre contrapuesto a la letra «el espíritu vivifica la letra». Jurídicamente, espíritu equivale a mente, *mens legis* oponible a la palabra. *Controversia intermentem et verba legis*, decían los legistas del Renacimiento (Federici). En suma, la mente representa lo inteligible, es decir el significado y la comprensión de ley, el cómo debe entenderse, por qué en la ley hay más de inteligencia que de escritura. (*Plus esse intellectum in lege quam scriptum*). (...) La razón equivale en el texto constitucional examinado a fundamento. En efecto, la razón explica por qué algo es como es y no de otro modo (razón suficiente o determinante).

La razón de la ley constituye por tanto un caso particular del principio de razón suficiente en virtud del cual la ley tiene existencia y es como es. Mas, su fundamento no depende únicamente de una razón jurídica sino también de múltiples razones metajurídicas, razones vitales, razones éticas, razones políticas, razones económicas, razones estéticas... etc., que en cada caso actúan como elementos generales o de fundamentación.

(...) En cuanto a la adecuación del Reglamento al propósito de la ley que reglamenta constituye una condición de validez.

El «propósito» (de *pro-ponere, pro-positum*) es un término que significa literalmente «poner a la vista o poner por delante», «coligándose» así con el fin o finalidad, es decir, la obtención del resultado previsto. Esto es, precisamente, lo que corresponde a toda norma jurídica, «su preordenación al fin para el cual fue establecida». Entonces el propósito de la ley, identificado con su finalidad, ha de encontrar en el Reglamento, el instrumento para obtener su completa realización (...)” (Moles Caubet, Antonio, “La potestad reglamentaria y sus modalidades”, en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo IV, UCV. Caracas, 1979, pp. 2.090-2.091).

En base a lo expuesto por el ilustre jurista, esta Corte observa que, por consiguiente, ha de entenderse que los términos jurídicos analizados (espíritu, propósito y razón) se refieren, desde diversas ópticas, a la finalidad de la ley, finalidad no sólo de la ley en su conjunto, sino de cada una de sus normas. Sin embargo, el término “espíritu de la ley” se refiere a la ley en su conjunto, y este “espíritu” infunde e ilumina el sentido de cada norma en particular. En efecto, tal y como lo señala Moles Caubet, en la ley hay más inteligencia que escritura, de allí que cada norma, no debe nunca interpretarse de manera textual y aislada, sino conjuntamente con la finalidad

de la ley en su conjunto: su espíritu. Puede afirmarse que, cuando el artículo 4 del Código Civil habla de la "intención del legislador", se refiere al espíritu de la ley. Ha de concluirse, entonces, que tanto el supuesto de hecho como la consecuencia jurídica de cada norma son *para* un fin u objetivo específico, que a su vez está ordenado a la finalidad general de la ley. En otras palabras, una norma consagra un determinado supuesto y una determinada consecuencia, y no otros, en virtud de la finalidad, del espíritu de la ley en su conjunto. De allí que como afirma la máxima jurídica "*donde la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir*", ello porque al distinguir lo que la ley no distingue, se altera el espíritu de la misma.

En este mismo sentido, se pronunció la antigua Corte Federal y de Casación, en Pleno, al afirmar que:

*"Se altera el espíritu de la ley cuando el acto reglamentario contiene excepciones o sanciones no previstas o disposiciones contrarias a los fines perseguidos por el legislador". (Sent. CFC-CP 4 de junio de 1952).*

Respecto a la razón de la ley, poco menos que perfecta es la explicación dada por el autor citado. En efecto, la razón de la ley es su finalidad en tanto que *causa* de la misma, el *por qué* de la ley. Este por qué, en definitiva, tiende a confundirse con el propósito de la ley, que sería su finalidad en tanto que *efecto pretendido*; obviamente, las leyes se dictan por y para conseguir una finalidad. Asimismo, cada una de las disposiciones de una ley, se dictan para conseguir un fin específico, que como ya se aludió, se sumerge dentro de la finalidad general de la ley.

Por todo lo expuesto, se entiende claramente que los Reglamentos ejecutivos deben respetar el espíritu, propósito y razón de la ley que están llamados a desarrollar, en efecto, mal puede desarrollarse una ley si se altera su finalidad. En tal sentido, puede traerse a colación lo afirmado por la Corte Federal en sentencia del año 1958, que precisó que:

*"El decreto reglamentario o reglamento Ejecutivo, tomado en su acepción estricta, —que es la que interesa en este caso—, tiene como antecesor a la ley, de la cual es derivación, efecto y corolario. Esta sienta el principio, aquél prevé y desarrolla sus consecuencias, facilita su aplicación a los pormenores y determina en detalle las medidas necesarias para su aplicación. De ahí que cuando el reglamento ejecutivo se propasa y se *ocupa de reparar las deficiencias de la ley, regula cuestiones no comprendidas en ella*, o se aparta del espíritu, propósito y razón que lógicamente han debido guiar al legislador en su elaboración, se está en presencia de una extralimitación de atribuciones, en el primer caso; y de una violación de texto constitucional en el segundo; y en uno y en otro, de un reglamento ejecutivo viciado, en todo o en parte, de ilegalidad por violatorio de expresas normas de la Ley Fundamental". (Sent. CF 24-9-58). (Subrayado de esta Corte).*

## 2. *El procedimiento administrativo*

### A. *Derecho a la defensa*

**CPCA**

**26-5-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Bancaracas, Casa de Bolsa, C.A. vs. Bolsa de Valores de Caracas, C.A.

Para fundamentar su impugnación, los apoderados judiciales de la recurrente invocan la violación del principio general de audiencia previa del interesado y el principio general de motivación de los actos sancionatorios, habida cuenta de que la Bolsa de Valores de Caracas, C. A., no consideró los argumentos expuestos por la recurrente en sede administrativa al ejercer su recurso de reconsideración.

Ahora bien, ciertamente, el derecho a la defensa comprende —además de la posibilidad de acceder al expediente y a impugnar la decisión— el derecho a ser oído (audiencia del interesado) y a obtener una decisión motivada.

Pero cuando se plantea la infracción de alguno de estos aspectos —acceso al expediente, posibilidad de impugnar el acto, audiencia del interesado y motivación— la tendencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, al revisar tales impugnaciones, ha sido la de precisar que tales violaciones, aisladamente consideradas, no configuran la violación del derecho a la defensa si del análisis conjunto de tales aspectos no surge con meridiana claridad una violación de ese derecho.

En este sentido se observa que consta en el expediente que, previamente a la decisión adoptada por la Junta Directiva de la Bolsa de Valores de Caracas, C.A. objeto del presente recurso, la actora recibió comunicaciones de esa Bolsa de Valores —suscritas por su Vicepresidente Ejecutivo— en las cuales se hace referencia al conflicto planteado, pues se le indica la pretensión de Carlsen & Co. Valores, C. A., acerca de la inclusión, en las operaciones bursátiles celebradas, de los derechos de suscripción de acciones como consecuencia del aumento de capital del Banco Provincial SAICA SACA.

Consta en autos, además, la respuesta de la recurrente a tales comunicaciones, en las cuales ha podido hacer valer los argumentos atinentes a su posición respecto de la controversia plateada, y, finalmente, consta también el escrito contentivo del recurso de reconsideración en el cual la actora expone todos sus argumentos de hecho y de derecho ante el reclamo que dio lugar al acto recurrido. Por lo expuesto, estima esta Corte que estando el acto administrativo precedido de las actuaciones antes indicadas —intervención de la recurrente en el procedimiento constitutivo del acto— mal puede la demandante invocar en esta instancia la violación de su derecho a ser oída y, con ello, de su derecho a la defensa. Así se declara.

Por lo que se refiere a la indebida motivación, como otra denuncia de infracción del derecho a la defensa, observa esta Corte que, efectivamente, en el acto que agotó la vía administrativa no se hace pronunciamiento alguno acerca de los alegatos expuestos por la recurrente al momento de ejercer su recurso de reconsideración. Sobre el particular los apoderados judiciales de la Bolsa de Valores de Caracas, C. A., han alegado que las personas jurídicas de derecho privado, al ejercer actividades administrativas, no se encuentran sujetas a las mismas regulaciones a las que se encuentra sometida la Administración Pública, argumento que esta Corte debe desestimar, pues en los casos en que personas jurídicas de derecho privado realizan una actividad administrativa desde el punto de vista material, resultan en un todo aplicables

los principios generales que rigen tal actividad. Es inaceptable, sin duda, pretender la inaplicabilidad de las normas correspondientes, ya que la extraordinariedad de la actuación atañe al órgano que emite el acto, mas no a la actividad jurídica administrativa que realiza por expresa habilitación de la ley. Por ello, tal actividad debe ejecutarse en acatamiento a las reglas que garantizan su validez y eficacia.

En todo caso, si bien es cierto que la Bolsa de Valores de Caracas, C. A., al conocer de un recurso administrativo desarrolla una actividad que presupone el ejercicio de una función jurisdiccional, es necesario distinguir tal actividad de la jurisdiccional que corresponde al juez, en la cual el principio de exhaustividad es elemento esencial del proceso. Tal distinción se pone de manifiesto en la circunstancia de que la Administración no se encuentra obligada a responder todos y cada uno de los alegatos de los administrados, si expresa los motivos que fundan su decisión, en cuyo supuesto, debe entenderse cumplido el requisito de la motivación.

En el presente caso, la decisión del recurso de reconsideración —por lo demás de naturaleza optativa, por haber emanado el acto definitivo de la máxima autoridad del organismo— confirma la Resolución recurrida y reitera en tal sentido los motivos que a ella dieron lugar, permitiendo que el interesado ejerza a cabalidad en esta instancia judicial su derecho a la defensa, como lo hizo también en sede administrativa, por lo cual no ha lugar a la infracción denunciada y así se declara.

CPCA

4-5-94

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Wilhelma Casanova vs. Universidad Nacional Experimental del Táchira.

**La notificación del acto administrativo prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es la materialización de la garantía del derecho a la defensa frente a la decisión.**

La notificación de los actos administrativos, prevista en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no es más que la materialización de la garantía del derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 de nuestra Carta Magna. Por ello, en caso de que la misma no sea realizada conforme a las formalidades establecidas, el acto administrativo de que se trate no producirá efecto alguno ni empezarán a correr los plazos de impugnación del mismo. La finalidad de la misma es, pues, como lo ha precisado esta Corte:

“(...) poner en conocimiento a los interesados que se ha producido el acto que pone fin al procedimiento administrativo, así como los recursos, plazos y órganos ante los cuales debe acudir de no estar conforme con el contenido del acto”. (Sent. CPCA 21-10-93).

Asimismo, se observa que el artículo 75 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece la forma de notificación prevé:

“La notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y Cédula de Identidad de la persona que la reciba”.

Comentando esta disposición legal, señala el autor patrio Allan R. Brewer-Carías lo siguiente:

"Por supuesto, no se exige que la notificación se haga personalmente al interesado o al apoderado, sino que la ley, simplemente establece que debe hacerse en el domicilio y residencia, y se exigirá recibo firmado en el cual se deje constancia de la fecha en que realiza la notificación, del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de la persona que la recibe, con lo cual permite que cualquier persona que esté en la residencia del domicilio que la reciba, por supuesto, siempre que tenga vinculación con la persona que allí tenga su domicilio y residencia". (Brewer-Carías, Allan A. *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* EJV. Caracas, 1982, p. 200).

#### B. Principio de imparcialidad

**CPCA**

**6-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado".

Para decidir al respecto, observa esta Corte que los accionantes en ningún momento hacen referencia a la disposición constitucional que consideran violada por las conductas antes referidas y se limitan a afirmar que éstas son lesivas de su derecho a ser juzgados por jueces imparciales, sin precisar el artículo de la Constitución en el cual éste se encuentra consagrado. Ahora bien, esta omisión no basta para desestimar el alegato, por cuanto esta Corte —al presuponerse que, como todo juez, conoce el derecho— está en capacidad de determinar si efectivamente existe tal derecho constitucional. A tal efecto, hace las siguientes consideraciones:

No hay ninguna disposición en el texto constitucional que consagre en forma expresa y específica un derecho así enunciado. El artículo 69 mencionado por los accionantes cuando en su petitorio final solicitan que se les garantice "el derecho a ser juzgados por sus jueces naturales e imparciales (artículo 69 de la Constitución)", en realidad se refiere sólo al primero de ello, pero no hay mención alguna a "jueces imparciales".

De acuerdo con nuestro sistema amplio de protección constitucional por vía de amparo, ello no es obstáculo para utilizar esta vía, ya que la misma sirve para pedir protección de todo otro derecho inherente a la persona humana no previsto expresamente en la Constitución, según lo que prevé al respecto su artículo 50. En este caso deberá entonces la Corte determinar si ciertamente existe un derecho inherente a la persona humana de ser juzgada por jueces imparciales.

Al respecto debe comenzar por decir que ello es indudable por lo que se refiere al ejercicio de la función jurisdiccional, en la que el órgano estatal tiene como misión la de resolver un conflicto intersubjetivo producido entre partes que defienden cada una un interés de valor teóricamente igual, por lo que dicho órgano estatal debe comportarse ante tal conflicto como un árbitro imparcial y resolverlo por la vía de aplicar al mismo la normativa preexistente. Ello es así tanto en el caso de que esta función sea ejercida por los órganos que la tienen atribuidas como propia, es decir, los tribunales de justicia, como cuando por disposición de la ley determinados órganos administrativos tienen la responsabilidad de ejercerla, como sucede en los denominados procedimientos cuasijurisdiccionales.

En cambio, lo característico de la Administración es tener a su cargo un interés público o colectivo cuyo cuidado concreto e inmediato debe atender. Por ello, en los

procedimientos administrativos típicos, en donde la Administración se vincula con el administrado en una relación bilateral por definición desequilibrada, la noción de imparcialidad no puede tener el mismo sentido. Es cierto que el órgano administrativo, sometido como está al principio de legalidad, está obligado a cumplir la ley y no puede ser arbitrario en su decisión; pero es connatural a su misión el que su decisión esté orientada hacia el logro del interés público del que es titular. Su único límite, en ese sentido, es que no utilice ese poder para una finalidad distinta, lo que constituiría el llamado vicio de desviación de poder.

En el presente caso, los accionantes afirman que varias de las autoridades universitarias que participaron en la sesión de Consejo Universitario en que fueron sancionados no actuaron imparcialmente, por cuanto habían expresado una opinión previa contraria a la aplicación de sanciones (el Vicerrector Administrativo) o habían servido de testigos contra ellos en el procedimiento disciplinario que se les siguió. Es por ello que, en su opinión, éstos han debido inhibirse y, al no hacerlo, violaron el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, viciando así el acto emanado de nulidad absoluta.

Estima la Corte al respecto que los accionantes, como lo señala la contraparte, confunden el amparo con la vía contencioso-administrativa. La incidencia que sobre la validez de un acto pueda tener el que un funcionario decisor no se haya inhibido—circunstancia que, por lo demás, no figura en la referida ley entre las causales de nulidad absoluta— sólo podría ser ventilada mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación. En cambio, por la vía del amparo sólo puede alegarse la violación de un derecho constitucional, y a esto debe concretarse el análisis de esta Corte.

En ese sentido, se observa que las personas que actúan en el Consejo Universitario son todas representantes de algún sector de la comunidad universitaria: autoridades, profesores, estudiantes. Por eso no podría afirmarse que cuando algunos de ellos adopten posiciones en defensa de los intereses colectivos que representan estén actuando de una manera indebidamente parcializada.

A uno de esos sectores, el de las autoridades, está confiada obviamente la buena marcha, el orden y la disciplina en esa institución. Por tal motivo, estima esta Corte que el haber actuado en ese Consejo Universitario, en el momento de tomar una decisión en materia disciplinaria, algunas autoridades que habían sido testigos de los hechos de indisciplina implicados, no puede considerarse una conducta violatoria de un pretendido principio constitucional de imparcialidad. Si ello fuera así, la potestad disciplinaria no podría jamás estar confiada a la propia Administración y tendría que serlo, necesariamente, a una autoridad externa, ya que a título de ejemplo, habría que considerar inconstitucional el que un profesor sancionara directamente a un alumno que haya cometido frente a aquél un acto contra sus deberes de estudiante.

Por las razones antes expuestas, debe desecharse también este alegato de violación de un derecho constitucional a la imparcialidad. Así se declara.

3. *Los Actos Administrativos*A. *Caracterización*a. *Actos emanados de entes de derecho privado***CPCA****9-2-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Universidad Católica Andrés Bello.

**Los actos que emanan de una Universidad Privada que ostenta una personalidad jurídica de esa naturaleza, no pueden ser calificados de administrativos ni dar lugar a relaciones jurídico-administrativas.**

En este orden de ideas se observa que el Reglamento de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigaciones de la Universidad Católica Andrés Bello ha sido dictado por una universidad privada que ostenta una personalidad jurídica de esa naturaleza. Por tanto, ni constituye una persona jurídica de Derecho Público, y, menos aún, se encuentra habilitada por ley para dictar actos o proveimientos administrativos. o encontrándose en alguna de esas situaciones, los actos que emanan de la Universidad Católica Andrés Bello no pueden ser calificados de administrativos ni dan lugar a relaciones jurídico-administrativas.

El Reglamento impugnado constituye un acto de ordenación de una persona jurídica de derecho privado, tal como pudieran dictarse "Reglamentos" en otro tipo de establecimientos de esa índole que no tienen incidencia alguna en el campo del Derecho Público sino en el de las relaciones meramente privadas. Tanto es así, que en el libelo se denuncian como infringidos los artículos 3, 10 y 103 de la Ley Orgánica del Trabajo, los cuales se refieren a los principios que rigen las relaciones jurídicas que se crean entre empleadores y trabajadores como el de irrenunciabilidad de las disposiciones que favorezcan a estos últimos, o a las consecuencias de esos postulados, como las causales de despido previstas en el artículo 103 de la citada Ley Orgánica del Trabajo, disposiciones todas ellas —artículos 3, 10 y 103 de la Ley Orgánica del Trabajo— que encuentran su ámbito de aplicación en el campo de las relaciones jurídicas privadas.

1. Las universidades privadas no constituyen personas jurídicas de Derecho Público ni se encuentran habilitadas por la ley para dictar actos administrativos que —en tal supuesto—, se han denominado "actos de autoridad". Las personas jurídicas de derecho privado, excepcionalmente, pueden encontrarse habilitadas para dictar actos administrativos en aquellos casos en que la ley expresamente les confiere esa potestad, es decir, cuando se les otorga esa prerrogativa de poder público que les permite adoptar "proveimientos" o "decisiones ejecutorias". Un ejemplo típico de ello lo constituye en nuestro país la previsión contenida en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la cual permite a las máximas autoridades de las empresas y fundaciones del Estado dictar autos de responsabilidad administrativa.

2. Las universidades privadas, por el contrario, no están dotadas de prerrogativas de poder público ni se encuentran habilitadas para dictar actos que puedan calificarse como actos administrativos. En efecto, los artículos 173 y siguientes de la

Ley de Universidades no han hecho otra cosa que imponerles obligaciones a las universidades privadas como sujetos pasivos de una relación jurídico-administrativa. Así:

a) Requieren de una autorización del Ejecutivo Nacional para funcionar previo el cumplimiento de los requisitos impuestos por el legislador (artículos 173 y 174 de la Ley de Universidades).

b) Están en la obligación de tener un personal similar al previsto para las universidades nacionales (artículo 177 de la Ley de Universidades).

c) Su personal docente y de investigación debe llenar las condiciones establecidas en el artículo 85 (artículo 178 de la Ley de Universidades).

d) Deben tener la misma estructura académica que la de las universidades nacionales (artículo 179 de la Ley de Universidades).

e) Las facultades que podrán funcionar serán sólo aquellas que apruebe el Consejo Nacional de Universidades (artículo 180 de la Ley de Universidades).

f) Les son aplicables las disposiciones de la Ley relativas al régimen de enseñanza y exámenes (artículo 181 de la Ley de Universidades).

Como claramente se desprende de la anterior enunciación, en ninguna de ellas aparece esbozo alguno de prerrogativa de poder público o potestad para dictar actos de "autoridad" conferidas a las universidades privadas. Muy por el contrario, se han previsto para ellas una serie de obligaciones en forma similar a como el legislador lo ha hecho con respecto a otras categorías de organismos privados. No pueden, en consecuencia, asimilarse las obligaciones impuestas por el legislador con el concepto de prerrogativas, categorías que más bien resultan antagónicas.

3. El carácter privado de estas universidades se evidencia aún más por dos circunstancias:

A. Los títulos y certificados que expiden sólo producirán efectos legales al ser referendados por el Ministerio de Educación (artículo 182).

B. El escalafón del personal docente y de investigación es uniforme para todas las universidades nacionales (artículo 107). En otras palabras, una universidad nacional no puede reconocer el escalafón docente y de investigación que ostente un profesor que haya hecho carrera dentro de una universidad privada.

**CPCA**

**2-3-94**

**Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta**

**Caso: Varios vs. Universidad Nacional Experimental "Simón Rodríguez".**

Del texto de la Resolución, observa la Corte que la misma, contrariamente a lo sostenido tanto por los recurrentes como por la universidad, no es un acto administrativo de efectos particulares, sino un acto general. Ello se evidencia de su carácter claramente normativo, dirigido a un número indeterminado de personas. De allí que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no pueda haber caducado el recurso contra dicho acto, puesto que no existe la caducidad respecto a los recursos contra actos generales. En consecuencia, se desestima el alegato referente a la inadmisibilidad.

b. *Actos de las Asambleas Legislativas*

CSJ-SPA (138)

22-3-94

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

*Voto salvado del Magistrado Luis Henrique Farías Mata*

El Magistrado Luis Henrique Farías Mata disiente del criterio sostenido en el fallo precedente, y en consecuencia salva su voto por las razones que a continuación se exponen:

En la decisión anterior la mayoría sentenciadora, sin hacer ningún pronunciamiento al respecto, asumió la competencia para conocer y decidir la demanda de nulidad que interpusiera, conjuntamente con amparo constitucional, el ciudadano Edgar Vicente Sagayo Murillo contra los Acuerdos de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas de fecha 28 de febrero de 1994, por los cuales se acordó improbar su gestión administrativa desempeñada durante el año 1993, destituirlo del cargo de Gobernador de dicho Estado y nombrar al ciudadano Hugo Alencar Tovar como Gobernador provisorio.

Considera quien disiente, dejando a un lado lo censurable que resulta la omisión de pronunciamiento sobre un aspecto de orden público —como lo es la competencia— en una situación tan delicada y debatida como la presente, que de los recientes principios sentados por esta Sala en decisión del 14-9-93 (caso: “Carlos Andrés Pérez”) y por la Sala Plena de este Máximo Tribunal en el acuerdo obligante del 25-1-94 (caso: “Fiscal General de la República”) —donde se hizo un análisis detenido sobre la distribución de competencia que entre aquella y ésta contempló el constituyente en el artículo 215—, resulta concluyente que en el caso de autos la competente para declarar la nulidad de los acuerdos impugnados y, por tanto, para decidir la solicitudes de cautelas, es la Sala Plena y no esta Sala Político-Administrativa.

En efecto, en las decisiones indicadas (del 14-9-93 y del 25-1-94), luego de haberse realizado un análisis conjunto de los artículos 206, 215 (ordinales 3º, 4º, 6º y 7º) y 215 de la Constitución, se determinó —contrariando si se quiere la intención del legislador para ajustarla a la del Constituyente de la que no puede aquella separarse—, que a la Corte Suprema de Justicia en Pleno sólo le corresponde en única instancia el conocimiento de los recursos o acciones que se interpongan contra actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Carta Magna, y actos que, por tanto, desde el punto de vista de su rango, son equiparables a la ley. Mientras que cuando se impugne un acto administrativo emanado de cualquier órgano del Poder Público, de carácter general o particular —pero de rango sublegal— por contrariedad al derecho, la competencia corresponderá siempre a un órgano jurisdiccional con competencia para conocer en materia contencioso-administrativa, y, específicamente, a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia cuando el vicio alegado fuere de inconstitucionalidad.

Para llegar a esa conclusión el estudio se centró, debido a la naturaleza del asunto debatido, en lo dispuesto por el ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución —donde se le atribuye a la Corte Plena el conocimiento para “declarar la nulidad total o parcial de las leyes y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución”, y, concretamente, en dilucidar el alcance de los “demás actos” a los que alude la indicada disposición. Señalándose al respecto que éstos serán —ya que la jurisdicción contencioso-administrativa conserva el monopolio para anular los actos administrativos generales o particulares contrarios a derecho, como lo dispone el ar-

título 206 y el ordinal 7º del 215, en concordancia con el 216 *ejusdem*, todos aquellos actos dictados por los cuerpos legislativos nacionales que, desde el punto de vista puramente formal, tengan, como se ha expresado, rango legal por traducirse en ejecución directa e inmediata del Texto Fundamental.

La anterior interpretación, tal como se sostuvo en la decisión de esta Sala, resulta también aplicable a los otros ordinales del artículo 215 de la Carta Magna que atribuyen a la Corte Plena el control de la constitucionalidad; a saber: el ordinal 4º —por el cual el Máximo Tribunal adquiere competencia para “declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y *demás actos* de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución”— y el 6º por el que puede anular “los reglamentos y *demás actos* del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución”. De manera que, como se indicó, la distribución de competencias entre la Corte Plena y la Sala Político-Administrativa viene determinada sin importar el órgano del cual emanen las actuaciones impugnadas —sea del Congreso, de los cuerpos deliberantes estatales o municipales o del Ejecutivo Nacional—, según éstas tengan naturaleza administrativa o no; o, lo que es lo mismo, según su rango o jerarquía: legal o sublegal.

Partiendo de estas premisas, que fueron adoptadas unánimemente por esta Sala y por la Corte en Pleno en los indicados fallos, debe concluirse en que la competencia para conocer y decidir el caso concreto corresponde a esta última, es decir a la Plena, ya que los Acuerdos impugnados no pueden calificarse de actos administrativos, por cuanto la actuación de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas fue determinada totalmente, tanto desde el punto de vista material como formal, por disposiciones constitucionales —y así lo plantean hasta los propios accionantes—, de forma tal que, al ser ejecución directa e inmediata de los artículos 22, ordinal 2º, y 24 de la Carta Magna, su naturaleza formal es de ley y no de acto administrativo.

Ciertamente, las normas de la Constitución cuya ejecución se tradujo en los Acuerdos impugnados, disponen textualmente:

Artículo 22. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa de los Estados:  
(*omissis*)

Segundo. Aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador, en la sesión especial que al efecto se convoque.

Artículo 24. La improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.

Puede observarse entonces que, en efecto, las anteriores disposiciones son las que determinan la forma y el contenido de los actos impugnados, en el presente caso, ya que en ellas no sólo se confiere a las Asambleas Legislativas la competencia material de aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador del respectivo Estado, sino que además, y de forma muy clara, se le permite, luego de improbada tal gestión anual, acordar —expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea— su inmediata destitución.

Ni siquiera por el hecho de que la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estados, dictada en ejecución directa e inmediata del artículo 23 constitucional, contemple entre las causales de remoción de los Jefes del Ejecutivo Estatal (en el artículo 14, ordinal 1º) que ésta proceda cuando se cumplan “las condiciones establecidas en el artículo 24 de la Constitución de la República”, puede servir de fundamento para sostener que la sola existencia de esa disposición obliga a calificar al Acuerdo de destitución inmediata acordado por la Asamblea Legislativa como de rango sublegal, ya que esa norma, al limitarse a remitir a la Fundamental, no posee realmente un contenido propio sino que sólo se limita a desarrollar principios de rango

constitucional (véase al respecto la doctrina expuesta en la decisión del 28-6-83, caso: "CENADICA").

Conforme a todo lo precedentemente expuesto, resulta evidente para quien disiente que, en el caso, no nos encontramos en presencia de un acto administrativo, de cuya impugnación por nulidad sería competente para conocer —como se dejó expuesto— algún órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino de un Acuerdo de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas dictado en uso de atribuciones conferidas expresa y directamente por la Constitución (artículo 20, numeral 2º, y 24), por lo que su rango o jerarquía es de ley, desde el punto de vista puramente formal. Estando, por tanto, comprendido —por imperio del Constituyente— dentro de los actos de los cuerpos legislativos estatales a los que se refiere el ordinal 4º del artículo 215 constitucional y siendo, en consecuencia, la Sala Plena de esta Corte Suprema de Justicia la competente, de conformidad con el subsiguiente artículo 216, para conocer y decidir la presente acción de nulidad.

De esta forma, no es posible sostener, como lo hace el actor e, implícitamente, la decisión de Sala —al guardar silencio sobre este trascendental y delicado aspecto—, que el ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, le atribuye a esta Sala Político-Administrativa la competencia para declarar la nulidad del asunto de autos, porque, luego de lo expuesto resulta evidente —así lo estima quien disiente— que, al estar en presencia de un acto que sí se encuentra englobado dentro de los ordinales indicados del artículo 215 constitucional (específicamente en el 4º), el tribunal competente para conocer de su impugnación es, conforme al indicado artículo 216 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia en Pleno.

En los términos precedentes, y con la sola intención de alertar a la Sala sobre lo perjudicial que resulta contrariar principios jurisprudenciales que en fecha reciente, sin oposición y concienzudamente habían sido sentados, quedan expuestas las razones que motivaron el presente voto salvado.

#### B. *Actos administrativos de efectos generales*

**CSJ-SPA (280)**

**28-4-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Jairo N. Navarro vs. Consejo de la Judicatura.

Como se ha señalado, el acto impugnado convoca a concurso de oposición en el Juzgado Décimo Quinto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia. Este tipo de actos tienen carácter general, ya que, si bien, de acuerdo con los principios de Sala, pueda existir la posibilidad de que se determinen los destinatarios que voluntariamente atiendan al llamado de la convocatoria para inscribirse en el referido concurso, "la voluntad de tales personas no forma parte ni está contenida en el acto impugnado, por cuanto desde la oportunidad que este acto administrativo convoca para inscribirse es abierto, y pueden concurrir a él todos los que estén interesados, llenen o no los extremos de ley, y podría no concurrir persona alguna". (Véase decisión del 12-5-92: "Jesús Alberto Soto Luzardo").

#### *Voto salvado de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas*

La Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas disiente del fallo que antecede y, en consecuencia salva su voto, por las razones siguientes:

En la sentencia de la cual se discrepa se afirma que el acto recurrido es “un acto administrativo general de efectos generales” y, partiendo de esta premisa se concluye que el mismo no es impugnabile por la vía del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que alude exclusivamente a los supuestos de actos administrativos de efectos particulares, por lo cual, declara improcedente la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto cuestionado contemplada en la referida norma, medida que, sin embargo, acuerda con fundamento en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil, a la vez que admite el recurso de nulidad y su tramitación como un acto de efectos generales.

La Magistrada disidente no comparte ni la calificación de la naturaleza jurídica del acto impugnado que se sostiene en la sentencia, ni las consecuencias que de esa calificación la mayoría sentenciadora deriva. En efecto, para quien discrepa, contrariamente a lo allí afirmado, el acto de convocatoria a un concurso de oposición para proveer un cargo —en el caso de autos, en la judicatura— es un típico acto *general* desde el punto de vista de la pluralidad de destinatarios, perfectamente identificables pues sólo una categoría de sujetos determinados puede acceder al concurso abierto de que se trata y es a éstos a quienes en forma particular afecta o alcanzan los efectos que dimanen de la convocatoria al concurso, constituyendo, en tal virtud, actos administrativos generales de efectos particulares. o se está en presencia, entonces, de un acto de “efectos generales” por cuanto el mismo no crea, modifica ni extingue situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

Ahora bien, en opinión de la exponente, sólo los actos normativos pueden ser calificados como “actos de efectos generales” y su tratamiento procesal regirse por lo establecido en la Sección Segunda, Capítulo II, Título V, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, reservado exclusivamente a actos de esa naturaleza, por lo cual se explica y justifica que los mismos no estén sometidos a ningún lapso de caducidad para impugnarlos (encabezamiento artículo 134 *ejusdem*) que cualquier ciudadano pueda atacarlos (acción popular contemplada en el 112) y requisitos de impugnación menos severos que cuando se cuestiona un acto de efectos particulares.

**CSJ-SPA (248)**

**21-4-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Carlos Campos vs. Consejo Supremo Electoral.

Ahora bien, conforme a elementales principios de derecho recogidos en nuestra legislación, en las situaciones como las del caso *subjúdice* (actos de efectos generales), sólo mediante la publicación del acto en la Gaceta Oficial éste adquiere eficacia jurídica. Tal aseveración permite concluir que un acto como el señalado, de no cumplir con el requisito de la publicación, no puede satisfacer sus fines, toda vez que sus destinatarios lo desconocen, lo que impediría el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de los deberes que el propio acto establece o exige. Así ocurre en el caso presente, en el cual la publicación de la Resolución es de fecha 6 de abril de 1994 y el lapso de constitución de los grupos de electores estuvo previsto para los días 25 y 26 de marzo del mismo año. Esta situación afecta severamente los actos preparatorios de la organización de las proyectadas elecciones para elegir Gobernador del Estado Anzoátegui el 24 de abril de 1994, dado que el proceso electoral debe ser entendido como una secuencia de actos, que concatenados entre sí persiguen el objetivo final de la ley que no es otro que la expresión de la voluntad del electorado manifestada legítimamente en el momento de las votaciones. Tal objetivo fundamental

no podría lograrse con prescindencia de aquellas etapas o lapsos que previstos en la ley son de ineludible cumplimiento. En el presente caso la publicación extemporánea de las normas referentes a la constitución de Grupos Electorales hizo nugatoria lo que la misma Resolución propiciaba: La constitución de los Grupos de Electores en el Estado Anzoátegui.

### C. Presunción de validez

**CPCA**

**18-1-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**Los actos administrativos gozan de presunción de validez y muestran ejecutividad inmediata hasta tanto no sean revocados, anulados o suspendidos sus efectos (principio *favor acti*).**

De acuerdo entonces con el principio *favor acti*, los actos administrativos gozan de presunción de validez y ostentan ejecutividad inmediata hasta tanto no sean revocados, anulados o suspendidos sus efectos. Por ello, el administrado afectado no puede limitarse a desconocer el acto, sino que tiene la carga de ejercer los recursos correspondientes para evitar los efectos inmediatos del mismo, carga que no realizó con respecto al acto primigenio.

Como consecuencia de lo anterior, el rechazo de la proposición de nombramiento y consiguiente orden de reincorporación en el plantel "Amantina de Sucre" produjeron desde su notificación una modificación de la situación jurídica de la funcionaria enmarcada bajo una presunción de legitimidad.

### D. Vicios

#### a. Ausencia de procedimiento

**CPCA**

**13-4-94**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Eugenio Barrios vs. Concejo Municipal Guanarito del Estado Portuguesa.

En efecto, comparte esta Corte la apreciación del *a quo* ya que de las actas procesales se infiere que ciertamente se instruyó autos del acto de destitución del recurrente, el respectivo expediente administrativo tal como lo ordena el artículo 92 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; por el contrario, en autos (folios 74 y 75) solamente consta un escrito de fecha de julio de 1991 en donde se indican supuestas irregularidades cometidas por el recurrente durante el ejercicio de su cargo como Contralor Municipal del Municipio Guanarito, el cual fue acompañado de una copia del acta de la sesión ordinaria de dicho Concejo celebrada el mismo día 8 de julio de 1991, en la cual se aprobó la destitución del ciudadano Rafael Silva como Contralor y se procedió en la misma sesión a juramentar como nuevo Contralor al ciudadano José Raúl Angarita.

Lo anterior evidencia que no hubo tal formación previa de expediente administrativo con todas las seguridades que para el ejercicio del derecho a la defensa debe garantizar la autoridad administrativa, de manera especial, cuando de procedimientos sancionatorios se trata, lo que patentiza la prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido en la adopción del acto impugnado.

b. *Incompetencia*

CPCA

9-1-94

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Lisette Mirabal vs. INAVI.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa la competencia en todo lo relativo a la administración de personal en los institutos autónomos, es ejercida por sus máximas autoridades directivas y administrativas y, según el artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, la dirección y administración del Instituto se encuentra a cargo del Directorio, sin que exista en dicha ley disposición alguna que derogue el principio general consagrado en el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 19, ordinal 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos:

“Los actos de la Administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

*omissis*

“4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido”.

En el presente caso resulta evidente que el Director de Personal es una autoridad manifiestamente incompetente para adoptar el acto impugnado a la luz de las disposiciones citadas. Al efecto, manifiesto significa lo que es patente, evidente y ostensible, es decir, apreciable a primera vista sin un gran esfuerzo de interpretación o clasificación. Por ello, esta Corte estima que cualquier interpretación distinta, como lo es la incompetencia grave, o la usurpación de un poder en otro, a título de ejemplo, constituyen interpretaciones de la doctrina alejadas de la letra de la ley, la cual sólo hizo mención a la incompetencia manifiesta, sin ninguna otra añadidura. Además, donde el Legislador no distingue, no es lícito al intérprete distinguir, por lo que el juez ha de limitarse a constatar lo manifiesto, sin poder darle una connotación a la palabra que se encuentra lejos de su significado.

De acuerdo con lo expuesto, al ser manifiesto que el Director de Personal del Instituto Nacional de la Vivienda era incompetente para dictar el acto impugnado, nos encontramos entonces ante un vicio de nulidad absoluta del acto impugnado que, por esa circunstancia, afecta el orden público y debe por tanto ser declarada de oficio por el juez.

Por lo expuesto, el Tribunal de la Carrera Administrativa se encontraba en la obligación de declarar aun de oficio, el vicio de incompetencia manifiesta —y por tanto absoluta del acto recurrido— y, al no hacerlo, violó expresas disposiciones de orden público.

*Voto salvado del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis*

El Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis salva su voto en el presente fallo por discrepar del criterio en el cual la mayoría sentenciadora fundamentó su decisión. He aquí las razones de su disenso:

I. La sentencia de la que se discrepa declaró la nulidad del acto impugnado, por estimar que el mismo adolece del vicio de incompetencia.

A esa conclusión llegó después de realizar el análisis correspondiente, a pesar de haber constatado que, dada la inactividad procesal por casi dos años de la parte querellante —ahora apelante ante esta Alzada, luego de haber sido declarada sin lugar su querrela por el *a quo*—, se había producido el supuesto para declarar la perención de la instancia.

La mayoría sentenciadora se creyó autorizada para efectuar, de oficio, tal análisis con base en el carácter de orden público que —según la misma mayoría sentenciadora— tiene la materia referente a la competencia. En el fallo del que se discrepa no se da ninguna explicación al respecto, pero es evidente que su justificación se encuentra en la prolongada jurisprudencia según la cual cualquier irregularidad relativa a la competencia del autor del acto recurrido —ya se verá que aun cuando el fallo hable de incompetencia manifiesta, la de autos no es tal— puede ser declarada por la Corte en todo momento, ya sea porque una de las partes la haya denunciado —igualmente en cualquier momento, aun en el procedimiento de segunda instancia, así sea en informes, y, en el presente caso, incluso después de producida la perención—, ya sea de oficio.

II. Por lo que respecta al carácter de orden público atribuido por la mayoría sentenciadora a toda la materia referente a la competencia, quien disiente del presente fallo —ratificando el criterio que ha expuesto en votos salvados anteriormente— debe afirmar que en nuestro ordenamiento positivo no es posible incurrir en tal generalización. Partiendo de la premisa de que el carácter de orden público viene dado por el hecho de tratarse de un vicio de nulidad absoluta, es necesario recordar que sólo tiene esta condición la incompetencia cuando es manifiesta, esto es, cuando la misma es “notoria, patente, clara, evidente o grosera”, en los términos usados por nuestro Máximo Tribunal en las últimas sentencias en que ha abordado el punto, desde que, con mucho acierto, abandonó su anterior criterio sobre la materia, igualmente generalizante e indiscriminado (ver sentencias “líderes”, de fechas 19 de octubre de 1989, en el “caso Edgar Guillermo Lugo Valbuena”, y 31 de enero de 1990, en el “caso Farmacia Unicentro, C. A.”).

III. Con base en el expresado criterio —acorde no sólo con nuestra legislación vigente y con el significado correcto que tiene el adjetivo “manifiesto”, sino también con el carácter excepcional que ha de darse a la nulidad absoluta, conforme al principio *favor acti*—, el autor de este voto salvado considera que no puede existir incompetencia manifiesta cuando la misma ha escapado al —presumiblemente riguroso— examen del demandante, interesado como está en convencer al juez de la necesidad de anular el acto impugnado, e incluso al análisis —igualmente riguroso, es de esperar— del juez de primera instancia, especializado en la materia. Lo manifiesto de la incompetencia, es decir, lo evidente o notorio a simple vista tiene que estar referido al destinatario del acto, en este caso, al funcionario; si éste —o, para razonar en términos más generales, si un funcionario promedio— es capaz de advertir, a simple vista, que el acto que lo afecta fue dictado por quien no era competente para ello, dado lo evidente de su falta de competencia, entonces se estará en presencia de un vicio de nulidad absoluta, justificatorio de las graves consecuencias que ese tipo de vicios acarrea.

En cambio, si la incompetencia sólo ha podido detectarla esta Alzada al cabo de un complejo análisis —en el que ha tenido que buscar, identificar, interpretar y concatenar diversas normas, contenidas en varios instrumentos normativos, de distinto rango y procedencia, a lo cual ha debido unir un detenido examen del expedientes, sobre aspectos que no han sido denunciados en el juicio, o sólo lo han sido tardía y, por tanto, extemporáneamente—, es imposible, además de contrario a nuestro derecho positivo, catalogarla como manifiesta.

IV. En el caso de autos, estamos en presencia de una situación absolutamente opuesta. La querellante no imputó al acto vicio alguno de incompetencia en su querrela. El Tribunal de la Carrera Administrativa tampoco advirtió que existiera tal vicio. Es sólo ante esta Alzada cuando la querellante viene a poner de relieve lo que ahora considera que es un vicio de incompetencia. Sin embargo, mantiene en el juicio una actitud pasiva que desemboca en la necesidad de declarar la perención de la instancia. Es sólo una vez en esa situación cuando plantea a la Corte que aplique lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que no deje firme el fallo apelado, porque viola normas de orden público.

Haciendo caso a tal solicitud —y no de oficio, como pareciera hacerse querer ver en el fallo—, la mayoría sentenciadora entra a un complejísimo análisis, que comprende, al menos, las siguientes etapas en el razonamiento: 1) estudio de las cláusulas del contrato; 2) aplicación a dicho contrato —aunque en el fallo se haya omitido decirlo expresamente, es obvio que esta fase del razonamiento también debió ser cumplida— de la jurisprudencia según la cual ciertas condiciones fácticas de una relación contractual la convierten en efectivamente funcional y estatutaria; 3) determinación de las reglas generales sobre competencia en materia de personal en los institutos autónomos; 4) examen sobre la competencia en el caso específico del ente querellado; 5) estudio del expediente del caso concreto, para ver si en el mismo existe evidencia de que la decisión provino de la autoridad que antes se estableció como competente; y 6) evaluación de la notoriedad o no de la incompetencia del Director de Personal.

Fue sólo al cabo de ese complejo análisis cuando la mayoría llegó a la conclusión de que el querellante sí era un funcionario, que sí se le aplicaban las normas sobre carrera administrativa, que sí había sido retirado, que el acto sí había sido dictado por una autoridad incompetente y, por encima de todo, que esa incompetencia sí era manifiesta, entendiéndose por tal “lo que es patente, evidente y ostensible, es decir, apreciable a primera vista, sin un gran esfuerzo de interpretación o clasificación”. (Resaltado en la sentencia que se disiente).

Para el autor de este voto salvado, lo manifiesto en este caso es lo no manifiesto de la incompetencia, obtenida luego del “gran esfuerzo de interpretación” desplegado en la sentencia. Ello, sin contar con que sería sólo forzado el significado de las palabras como podría catalogarse de manifiesta la incompetencia, en materia de personal, de un Director de Personal.

V. Considera conveniente recordar el Magistrado disidente que ya esta Corte —antes de que comenzara a hacerlo el Máximo Tribunal en 1989— había sostenido el criterio de que no toda incompetencia constituía un vicio de nulidad absoluta, ciñéndose con ello al texto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Así, en sentencia del 30 de enero de 1986, (caso Nancy Becerra vs. Dirección de Inquilinato), expresó lo siguiente:

“El vicio que el legislador sanciona en una forma tan grave es el de la incompetencia manifiesta, que se da en los casos en los cuales el órgano administrativo se pronuncia sobre materias evidentemente ajenas a la esfera de sus poderes legales”.

En sentido similar se expresó en decisión de fecha 22 de mayo de 1986 (caso Diner's Club), cuando sostuvo que:

“( . . . ) si bien la competencia territorial es un presupuesto del acto administrativo, su eventual falta no constituye un vicio de incompetencia manifiesta, en la forma prevista en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no planteándose, en consecuencia, una nulidad absoluta

que, como tal, resultaría insanable, sino una simple nulidad relativa, que puede ser convalidada”.

Más recientemente, esta misma Corte ha dictado sentencias en las que ha acogido el nuevo criterio de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Ejemplo de ello es el fallo de fecha 6 de agosto de 1992 (caso Luis E. Rincón vs. Alcaldía del Municipio La Cañada de Urdaneta), en el cual sostuvo lo siguiente:

“En cuanto a la competencia para dictar el acto impugnado, debe aclarar esta Corte el criterio de que la manifiesta incompetencia de un funcionario para dictar un acto, debe ser entendida como aquella *notoria, clara, evidente o grosera*, y la rigurosidad de tal interpretación se deduce de la máxima que explica que *las nulidades absolutas son excepcionales*. Así pues, en los casos en los cuales se presente el vicio de incompetencia, sea porque el funcionario no tenía competencia en la materia o territorio de que se trate, sea porque teniéndola, se extralimitó en el ejercicio de las atribuciones que tenía conferidas, tal incompetencia legal no produce siempre las mismas consecuencias, por lo que determinar lo manifiesto de la incompetencia se presenta como una cuestión de hecho y de interpretación. En los supuestos en los cuales el funcionario ejerce competencias que no le corresponden porque están asignadas a otros órganos, nos encontraríamos ante una incompetencia directa, y por lo tanto, manifiesta. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, (Sentencia caso: Edgar Guillermo Valbuena, Exp. 5.215), ha indicado que «...es evidente también que para determinar el grado de invalidez de un acto viciado de incompetencia, es necesario atender a la manera en que la misma se presente. Así, si la incompetencia es *manifiesta*, vale decir notoria y patente, de modo que sin particulares esfuerzos interpretativos se comprueba que otro órgano sea el realmente competente para dictarlo, la nulidad será absoluta (ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Si la incompetencia no es manifiesta la nulidad será relativa (artículo 20 *ejusdem*)»”. (El resaltado en las transcripciones es de este voto salvado).

VI. Ahora bien, al pronunciarse sobre la existencia de un vicio no alegado por la querellante en la oportunidad adecuada, y que no es de nulidad absoluta, la mayoría sentenciadora no mantuvo, como era su deber, la igualdad entre las partes, en evidente perjuicio de una de ellas.

Para el Magistrado disidente es lamentable no sólo que la mayoría sentenciadora se haya apartado del criterio —apegado a la ley— que sostuvo en fallos anteriores, como los indicados en la sección anterior de este voto salvado, sino que ese cambio de criterio se utilice en evidente e inequitativo perjuicio de una de las dos partes en juicio, que deberían gozar para la Corte del mismo trato y consideración.

En lugar de ello, ha debido esta Corte limitarse a declarar operada la perención y firme el fallo apelado, porque *éste no violaba normas de orden público*.

CSJ-SPA (51)

23-2-94

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Miguel Hernández vs. Consejo de la Judicatura.

Aparte de lo anterior, además que no halla la Sala que pueda calificarse la conducta del juez recurrente como de “abuso de autoridad”, es posible calificar la de-

cisión impugnada como viciada de incompetencia, por cuanto el Consejo de la Judicatura procedió, para dictar la sanción de destitución, a revisar una actuación típicamente jurisdiccional de dicho juez, examinando su procedencia y legalidad, para concluir en que no debió actuar como lo hizo al dictar una medida preventiva innominada. Tal revisión escapa a su potestad disciplinaria, limitada, como función administrativa que es, al examen de la violación de los deberes profesionales del juez en cuestión. Al proceder como actuó, el Consejo de la Judicatura usurpó la función jurisdiccional que corresponde a los órganos judiciales superiores, por lo que el acto de destitución resulta ser nulo de nulidad absoluta, conforme a lo previsto en el numeral 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Así se declara.

En ese mismo orden de ideas, se ratifica que el vicio es de *incompetencia manifiesta*, por haberse cuestionado el criterio jurídico de un juez y atribuido al proceso disciplinario, la función de revisión de decisiones jurisdiccionales, también significó una violación de la autonomía e independencia del juez en su actuación jurisdiccional y las del mismo Poder Judicial, consagradas en los artículos 205 de la Constitución; 1º y 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 1º de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y 1º de la Ley de Carrera Judicial, respectivamente. Así se declara.

*Voto salvado del Magistrado Luis H. Farías Mata*

El Magistrado Luis H. Farías Mata, salva su voto en el fallo precedente por las siguientes razones:

Esta conclusión obliga al disidente a apartarse del criterio mayoritario porque encuentra una evidente confusión entre los conceptos de “abuso de autoridad” y “usurpación de autoridad”, a pesar de que habrían sido deslindados a través de la cita jurisprudencial.

No es el abuso de autoridad el objeto del artículo 119 de la Constitución, ni pueden los conceptos asimilarse en cuanto que aquél implica que el que actúa carece por completo de autoridad, y éste supone en cambio que quién actúa sí la tiene, pero hace un uso excesivo o desviado de ella.

Por otra parte, niega el fallo la pretensión de cancelación de las remuneraciones referentes a primas y bonos, “por indeterminadas”, acordando solamente, además de la reincorporación al cargo (consecuencia natural de la declaratoria de nulidad del acto de destitución), la cancelación de los sueldos dejados de percibir.

Estima el disidente que los conceptos negados son perfectamente determinables mediante experticia complementaria al fallo y han debido ser acordados por corresponder en derecho al recurrente.

Resulta chocante tan lacónica negativa, luego de los graves pronunciamientos que hace la Sala —y que comparto plenamente—, acerca de la *nulidad absoluta* de la decisión recurrida.

CSJ-SPA (139)

23-3-94

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas.

En cuanto al funcionario Jesús María Rivas, Inspector de Rentas Jefe, adscrito al Despacho del Director General del Departamento de “Dirección y Coordinación General” de la Administración de Rentas de la Administración de Hacienda de la Región Centro Norte Costera, se advierte que, efectivamente, no tiene atribuida competencia para emitir actos de liquidación fiscal, sin embargo es de hacer notar que la incompetencia de este funcionario, cuya ubicación dentro del cuadro organizativo

de la Administración de Hacienda resultó comprobada en el proceso, es una incompetencia funcional, en razón de grado, que se da cuando un órgano superior dicta o emite un acto que le correspondía dictar a funcionarios subalternos dentro de su administración, o viceversa. En el caso de autos se está frente al primer supuesto, por cuanto un funcionario de rango superior emitió actos de liquidación de impuesto sobre la renta, que correspondía emitir a funcionarios subalternos dentro del cuadro organizativo de la Administración de Hacienda de la Región Centro Norte Costera, conforme expresas disposiciones contenidas en el Reglamento Interno de la Dirección General de Rentas, ya antes mencionada.

Esta incompetencia funcional o de grado no afecta de nulidad absoluta el acto administrativo emitido, sino que el señalado vicio genera una nulidad relativa, susceptible de sanearse, contrariamente a los efectos que genera la incompetencia en razón de la materia, es decir cuando un órgano administrativo dicta actos en materias ajenas a su competencia propia e invade la esfera de órganos distintos dentro de la organización administrativa, en cuyo caso el acto emitido adolece de un vicio insanable y provoca la nulidad absoluta del acto.

**CPCA**

**20-5-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Gianni Walter Stuparic V. vs. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas.

El capítulo IV del Estatuto Orgánico del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales "De la Dirección y Administración del Instituto" dispone en sus artículos 7, 9, 10, 11, 12, 13, y 15 literal a) lo siguiente:

"Artículo 7. La suprema dirección y vigilancia del Instituto estará a cargo de un Consejo Directivo integrado por:

El Ministro de la Defensa Nacional o el representante que éste designe,

El Comandante de las Fuerzas Terrestres,

El Comandante de las Fuerzas Navales,

El Comandante de las Fuerzas Aéreas,

El Comandante de las Fuerzas Armadas de Cooperación,

El Contralor General de las Fuerzas Armadas, y

El Consultor Jurídico del Ministerio de la Defensa Nacional

Artículo 9. Los miembros del Consejo Directivo no percibirán remuneraciones por sus servicios.

Artículo 10. El Consejo Directivo del Instituto se reunirá ordinariamente en la primera quincena de cada mes, a fin de considerar los informes mensuales de la Junta Administradora.

Artículo 11. Para sesionar el Consejo Directivo se requiere la presencia de la mitad más uno de sus miembros, por lo menos; y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos.

Artículo 12. La Junta Administradora se compondrá de tres miembros, uno de los cuales deberá ser Oficial Superior de las Fuerzas Armadas en servicio activo, quien será el Presidente de la misma, los demás miembros tendrán el carácter de vocales.

Artículo 13. Los miembros de la Junta Administradora a que se refiere el artículo anterior, serán del libre nombramiento y remoción del Ejecutivo Federal, y dedicarán toda su actividad al Instituto.

Artículo 15. Son atribuciones y deberes de la Junta Administradora:

a) Fijar la dotación de empleados que requiera el Instituto, y los sueldos correspondientes, previa aprobación del Consejo Directivo de la misma y del Ministerio de la Defensa Nacional”.

A su vez el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa dispone que la competencia en todo lo relativo a la función pública la ostenten, en los institutos autónomos, sus máximas autoridades directivas y administrativas.

De la lectura de los textos transcritos se infiere que en materia de personal la máxima autoridad en el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas, tal como lo señaló el *a quo*, es la Junta Administradora y precisamente por tal razón anuló el acto, puesto que, consideró que al haber emanado del Presidente de la Junta, quien no es la máxima autoridad, emanó de un órgano incompetente.

En la impugnación formulada el apelante sostiene que lo hizo en base a que no fue aprobado por la Junta Directiva, lo cual no es cierto.

Tampoco es sostenible la posición del sustituto del Procurador General de la República, al argumentar que cuando el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Instituto señala que “los empleados del Instituto estarán subordinados al Presidente de la Junta Administradora”, “ello incluye toda una gama de situaciones tales como despidos, suspensiones, traslados, etc.”; por cuanto en la estructura burocrática de la Administración Pública, la subordinación es un elemento prácticamente común a todos los niveles administrativos, sin que pueda lógicamente concluirse, como lo pretende el apelante, que donde haya subordinación hay competencia plena en materia de función pública.

*Voto salvado de los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis*

Los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis salvan su voto en el presente fallo por discrepar del criterio sobre el cual la mayoría sentenciadora basó su decisión. He aquí las razones de su disenso:

I. La sentencia de la que se disiente confirmó el fallo apelado, que había declarado la nulidad del acto de retiro impugnado, por estimar que el mismo adolecía de un vicio de nulidad absoluta, como lo es el de la incompetencia del autor del acto.

A esa conclusión había llegado el *a quo* luego de realizar, de oficio, el análisis correspondiente, a pesar de no tratarse de una denuncia hecha por el querellante. El *a quo* no expresó justificación alguna para tal proceder, por lo que debe entenderse que se consideró autorizado para ello con base en el carácter de orden público que —según cierta jurisprudencia— tiene siempre la materia referente a la competencia; de acuerdo con ese criterio, cualquier irregularidad relativa a la competencia del autor del acto recurrido puede ser declarada por el tribunal en cualquier momento, ya sea porque una de las partes la haya denunciado —igualmente en cualquier momento, aun en el procedimiento de segunda instancia, así sea en informes—, ya sea de oficio.

II. Por lo que respecta al carácter de orden público atribuido por la referida jurisprudencia a toda la materia referente a la competencia, quienes disienten del presente fallo —ratificando el criterio que han expuesto en votos salvados anteriores— deben afirmar que en nuestro ordenamiento positivo no es posible incurrir en tal generalización. Partiendo de la premisa de que el carácter de orden público viene dado por el hecho de tratarse de un vicio de nulidad absoluta, es necesario recordar que sólo tiene esta condición la incompetencia cuando es *manifiesta*, esto es, cuando la misma es “notoria, patente, clara, evidente o grosera”, en los términos usados por nuestro Máximo Tribunal en las últimas sentencias en que ha abordado el punto,

desde que, con mucho acierto, abandonó su anterior criterio sobre la materia, igualmente generalizante e indiscriminado (ver sentencias "líderes", de fechas 19 de octubre de 1989, en el caso Edgar Guillermo Lugo Valbuena, y 31 de enero de 1990, en el caso Farmacia Unicentro, C. A.).

III. Con base en el expresado criterio —acorde no sólo con nuestra legislación vigente y con el significado correcto que tiene el adjetivo "manifiesta", sino también con el carácter excepcional que ha de darse a la nulidad absoluta, conforme al principio *favor acti*—, los autores de este voto salvado consideran que difícilmente puede hablarse de *incompetencia manifiesta* cuando la misma ha escapado al —presumiblemente riguroso— examen del demandante, interesado como está en convencer al juez de la necesidad de anular el acto impugnado.

Si la incompetencia sólo ha podido detectarla de oficio el tribunal, al cabo de un complejo análisis —en el que ha tenido que buscar, identificar, interpretar y concatenar diversas normas, contenidas en varios instrumentos normativos, de distinto rango y procedencia, a lo cual ha debido unir un detenido examen del expediente, sobre aspectos que no han sido denunciados en el juicio—, es imposible, además de contrario a nuestro derecho positivo, catalogarla como manifiesta.

En el caso de autos, es esto lo que ha ocurrido, pues fue sólo un complejo examen del expediente y de un conjunto diverso de normas lo que condujo al *a quo* a decidir que el Presidente de la Junta Administradora del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas, no era el competente para decidir el retiro del querellante, sino dicha Junta Administradora. Ahora bien, ese resultado, aun en el caso de que fuera ciertamente correcto, no es evidente, dado que en diversos institutos autónomos el Presidente es el competente en esta materia, y visto que algunas normas del Estatuto Orgánico del ente querellado podrían hacer pensar acerca de la competencia del Presidente en materia de personal. No puede hablarse, entonces, de incompetencia manifiesta.

Consideran conveniente recordar los Magistrados disidentes que ya esta Corte —antes de que comenzara a hacerlo al Máximo Tribunal en 1989— había sostenido el criterio de que no toda incompetencia constituía un vicio de nulidad absoluta, ciñéndose con ello al texto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Así, en sentencia del 30 de enero de 1986, (caso Nancy Becerra vs. Dirección de Inquilinato), expresó lo siguiente:

"El vicio que el legislador sanciona en una forma tan grave es el de la *incompetencia manifiesta*, que se da en los casos en los cuales el órgano administrativo se pronuncia sobre materias *evidentemente ajenas* a la esfera de sus poderes legales".

En sentido similar se expresó en decisión de fecha 22 de mayo de 1986 (caso Diner's Club), cuando sostuvo que:

"( . . . ) si bien la competencia territorial es un presupuesto del acto administrativo, su eventual falta no *constituye un vicio de incompetencia manifiesta*, en la forma prevista en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no planteándose, en consecuencia, una nulidad absoluta que, como tal, resultaría insanable, sino una simple nulidad relativa, que puede ser convalidada".

Más recientemente, esta misma Corte ha dictado sentencias en las que ha acogido el nuevo criterio de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Ejemplo de ello es el fallo de fecha 6 de agosto de 1992 (caso Luis E. Rincón vs. Alcaldía del Municipio La Cañada de Urdaneta), en el cual sostuvo lo siguiente:

CSJ-SPA (483)

15-6-94

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Banco Hipotecario Unido vs. República (Ministerio de Hacienda).

“En cuanto a la competencia para dictar el acto impugnado, debe aclarar esta Corte el criterio de que la manifiesta incompetencia de un funcionario para dictar un acto, debe ser entendida como aquella *notoria, clara, evidente o grosera*, y la rigurosidad de tal interpretación se deduce de la máxima que explica que *las nulidades absolutas son excepcionales*. Así pues, en los casos en los cuales se presente el vicio de incompetencia, sea porque el funcionario no tenía competencia en la materia o territorio de que se trate, sea porque teniéndola, se extralimitó en el ejercicio de las atribuciones que tenía conferidas, tal incompetencia legal no produce siempre las mismas consecuencias, por lo que determinar lo manifiesto de la incompetencia se presenta como una cuestión de hecho y de interpretación. En los supuestos en los cuales el funcionario ejerce competencias que no le corresponden porque están asignadas a otros órganos nos encontraríamos ante una incompetencia directa, y por lo tanto, manifiesta. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, (Sentencia caso: Edgar Guillermo Valbuena, Exp.: 5.215), ha indicado que «... es evidente también que para determinar el grado de invalidez de un acto viciado de incompetencia, es necesario atender a la manera en que la misma se presente». Así, si la incompetencia es «manifiesta», vale decir notoria y patente, de modo que sin particulares esfuerzos interpretativos se comprueba que otro órgano sea el realmente competente para dictarlo, la nulidad será absoluta (ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Si la incompetencia no es manifiesta la nulidad será relativa (artículo 20 *ejusdem*). (El resultado en las transcripciones es de este voto salvado).

Ahora bien, al pronunciarse sobre la existencia de un vicio no alegado por la querellante en la oportunidad adecuada, y que no es de nulidad absoluta, el tribunal *a quo* no mantuvo, como era su deber, la igualdad entre las partes, en evidente perjuicio de una de ellas, por lo que la Corte no ha debido confirmar el fallo.

Para los Magistrados disidentes es lamentable no sólo que la mayoría sentenciadora se haya apartado del criterio —apegado a la ley— que sostuvo en fallos anteriores, como los indicados en la sección anterior de este voto salvado, sino que ese cambio de criterio se utilice en evidente e inequitativo perjuicio de una de las dos partes en juicio, que deberían gozar para los tribunales del mismo trato y consideración.

El acto impugnado es el resultado de un recurso jerárquico ejercido contra una decisión de la Superintendencia de Bancos, contra la cual fue igualmente tramitado, sin éxito, un recurso de reconsideración. La decisión confirmada por el acto recurrido, ordena al Banco Hipotecario Unido ajustar un crédito otorgado al ciudadano Mauricio Vurgait Adler a la tasa máxima de interés fijada por la Resolución del Banco Central de Venezuela N° 84-06-04 de fecha 7 de junio de 1984 por las razones que en la misma aparecen.

Como se ve, se trata de una orden impartida a un instituto bancario de limitar los cobros por interés y comisiones de un determinado contrato de préstamo, orden que tiene su origen en la consulta que sobre la interpretación de cláusulas de ese contrato, le formulase el prestatario interesado a la Superintendencia de Bancos.

Previamente a toda otra consideración, procede a juicio de esta Corte, el examen de la competencia del órgano administrativo del cual emana el acto recurrido, por

tratarse de una cuestión de estricto orden público, que puede ser relevada por el juez, aún de oficio.

En tal sentido, al examinarse las disposiciones legales que establecen las atribuciones de la Superintendencia de Bancos y las del Ministro de Hacienda, suscriptor de la decisión en definitiva recurrida, no se encuentra ninguna que implique el ejercicio de una potestad como la ejercida. En efecto, mediante este acto, el órgano administrativo pretende resolver las dudas sobre la interpretación de un contrato de préstamos hipotecario que le ha planteado una de las partes interesadas, para lo cual emite un procedimiento que viene a constituir una virtual condena cuyo cumplimiento le impone al banco involucrado en el caso concreto.

La Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, en el Título XV regula a la Superintendencia de Bancos, asignándole la inspección, vigilancia y fiscalización de los bancos y otros institutos.

Concretamente, el artículo 160 *ejusdem* establece lo siguiente:

Artículo 160. El Superintendente tendrá los siguientes deberes y atribuciones, a más de los que le confiere esta ley y otras disposiciones legales:

1. Inspeccionar, vigilar y fiscalizar los bancos, institutos de crédito y demás empresas que funcionan de acuerdo con esta Ley, que existan o se establezcan en el país. Estas inspecciones deberán efectuarse, por lo menos, una vez por año;
2. Vigilar y, cuando sea necesario, fiscalizar las personas naturales o jurídicas que se dediquen, regular o habitualmente, a una o varias de las operaciones mencionadas en el artículo 2º de esta Ley;
3. Informar al Ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central de Venezuela sobre las irregularidades o faltas de carácter grave que advierta en las operaciones de cualquier banco o instituto de crédito o casa de cambio que pongan en peligro los intereses de sus depositantes, acreedores, accionistas o la solidez del sistema bancario. Deberá señalar en sus informes, además, las medidas adoptadas para corregir las irregularidades o faltas observadas;
4. Enviar un informe en el curso del primer trimestre del año al titular del Despacho Ejecutivo al cual esté adscrito el servicio, sobre las actividades de la oficina a su cargo en el año civil precedente y acompañarlo de los datos demostrativos que juzgue necesario para el mejor estudio de la situación bancaria en el país. El Superintendente publicará y hará circular dicho informe;
5. Asistir, cuando lo crea conveniente, a las reuniones de las juntas directivas y a las asambleas de accionistas de los bancos, institutos de crédito y casas de cambio regidos por la presente Ley, o hacerse representar en ellas por un funcionario de su dependencia. En esas reuniones el Superintendente o representante, tendrá derecho a voz, pero no a voto; y
6. Prohibir o suspender la publicidad o propaganda que realicen los bancos o institutos regidos por esta Ley, cuando a juicio de la Superintendencia de Bancos, ella pueda promover distorsiones adversas al normal desenvolvimiento de los mercados financieros.

Para el ejercicio de sus funciones la Superintendencia podrá realizar inspecciones, levantar informes con las observaciones y recomendaciones que estime a bien, e incluso imponer sanciones administrativas por las infracciones de la ley (artículo 163 y 197), así como adoptar otras medidas orientadas al legal desenvolvimiento de las entidades sujetas a la ley.

Ahora bien, ninguna de las disposiciones de este instrumento legal incluye la potestad antes referida, mediante la cual se ordena al acreedor de una suma el reconocer una limitación de sus derechos, reduciendo la cantidad que por concepto de intereses o comisiones pueda percibir en un caso concreto.

Tal actuación configura, en consecuencia, una evidente extralimitación de atribuciones, que infringe la Ley de Bancos y otros Institutos de Crédito, al carecer de facultad ese órgano administrativo para interpretar contratos suscritos por los particulares, lo que determina la nulidad absoluta del acto, independientemente del mayor o menor fundamento que los razonamientos en que éste se apoya puedan tener.

Por tratarse de un vicio de nulidad absoluta, puede esta Corte relevarlo de oficio, no obstante su no señalamiento por el recurrente, con base en lo cual debe declarar la nulidad del acto impugnado y así se decide.

Por las razones expuestas, esta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara Con Lugar el recurso de nulidad interpuesto por el Banco Hipotecario Unido, S.A., antes identificado, contra la Resolución N° 1.452 del Ministerio de Hacienda, de fecha 11 de septiembre de 1987, la cual queda anulada.

*c. Inmotivación*

**CSJ-SPA (344)**

**24-5-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Al respecto, la contribuyente impugnó por falta de motivación, las actas fiscales, donde se determinaron los reparos y fundamento de las planillas de liquidación de impuesto cuestionadas y la sentencia recurrida, declaró improcedente el alegato de inmotivación.

Examinadas dichas actas fiscales que cursan a los folios noventa y seis (96) al ciento uno (101) del expediente, donde hay un señalamiento expreso de los hechos y circunstancias que a juicio de la fiscalización, determinan los verdaderos ingresos brutos obtenidos por la contribuyente y así mismo explanan los resultados obtenidos del estudio de los libros, comprobantes y archivos de la empresa, la Sala hace suyas las motivaciones de la recurrida en cuanto a la improcedencia del alegato de inmotivación y reitera su criterio sustentado en numerosas decisiones acerca de la motivación del acto administrativo, al sostener que ésta no tiene por qué ser extensa, puede ser sucinta, siempre que sea informativa e ilustrativa, y en ocasiones cuando la norma en la cual se apoya el acto sea suficientemente comprensiva y cuando sus supuestos de hecho se correspondan entera y exclusivamente con el caso *subjúdice*, la simple cita de la disposición aplicada puede equivaler a motivación. Pero lo concreto, lo sucinto, lo breve, no significa inexistencia, pues puede que no sea muy extensa, pero sí suficiente, para que los destinatarios del acto conozcan bien las razones de hecho y de derecho a que se contraen los reparos y sepan cómo defenderse, con lo que no se vulnera en forma alguna su derecho de defensa.

En consecuencia la Sala declara improcedente el alegato vicio de inmotivación imputado por la contribuyente al acto de determinación tributaria, contenido en las actas fiscales, fundamentos de las planillas de liquidación del impuesto sobre la renta en el caso *subjúdice*.

**CPCA**

**24-3-94**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Antonieta Cariello de Turuhpial vs. Alcaldía del Municipio Baruta, Estado Miranda.

De igual forma, las consideraciones hechas valer precedentemente obligan a desestimar el alegato del apelante consistente, en la afirmación de que por tratarse de

un funcionario de libre nombramiento y remoción, no tenía el Alcalde por qué motivar el acto destitutorio, evidenciando nuevamente la confusión subyacente en su argumentación respecto de las figuras de la remoción y de la destitución, y la equívoca interpretación de los artículos 9 y 18, ordinal 5º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales no dejan lugar a dudas respecto a la obligación de motivar todo acto administrativo de efectos particulares, con expresión sucinta de los hechos y del derecho que le sirva de fundamento. Por las razones expuestas, esta Corte desestima las impugnaciones indicadas, relativas a una errónea aplicación por parte del *a quo*, de los artículos 9 y 18, ordinal 5º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

**CPCA**

**20-5-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Federación Farmacéutica Venezolana vs. Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia.

Ahora bien, a juicio de esta Corte, la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia sí motivó suficientemente su Resolución respecto a este punto; al respecto observa:

El artículo 18 numeral 5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos señala que:

“Todo acto administrativo deberá contener:

5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes”.

A su vez, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, señaló lo siguiente:

“( . . . ) el acto administrativo que describa brevemente las razones que sirvieron para apreciar los hechos se considerará motivado, si la parte afectada ha podido ejercer a plenitud las defensas de sus pretensiones, permitiéndole también al Tribunal el control judicial del acto”. (Sent. CSJ-SPA. 18-3-93).

Puesto que la Administración, al emitir un acto administrativo lo debe hacer siempre con fundamento en una norma legal, es preciso que la misma subsuma un supuesto de hecho real en el supuesto de hecho abstracto de la norma en cuestión. Esta subsunción debe estar expresada en el acto administrativo y en ello consiste la motivación. El supuesto de hecho real es el elemento “expresión sucinta de los hechos” a que se refiere la norma transcrita, y el supuesto de hecho abstracto, así como también la consecuencia jurídica de tal supuesto, son el elemento “fundamentos legales pertinentes” a que también se refiere dicha norma. Finalmente, en caso de que hubieren sido alegadas razones de hecho o de derecho, debe también expresarlas el acto administrativo.

De manera pues que, si en el acto administrativo se hallan tales elementos, el mismo debe considerarse motivado; entre otras cosas porque, siguiendo el criterio fijado por la jurisprudencia citada, el administrado bien puede ejercer sus defensas y el tribunal ejercer un control sobre el mismo.

CPCA

13-5-94

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Giuseppe Basso vs. RECADI.

Ha sostenido esta Corte en reiterada jurisprudencia, que el vicio de inmotivación, como vicio de forma, sólo produce la nulidad del acto cuando el interesado realmente no ha tenido posibilidad evidente de conocer las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el acto que lo afecta; y que la motivación del acto debe estar contenida en el acto mismo o en sus antecedentes que sean conocidos por el administrado. Así, en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, de fecha 13 de junio de 1985, en la cual se resumen los más importantes pronunciamientos sobre la motivación de los actos administrativos, se expresa lo siguiente:

“Que la motivación tiene por objeto, además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de la persona afectada las causas de ese acto, para que pueda ejercer su derecho de defensa, en caso de que le perjudique; que la motivación al menos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y para los casos por ella regidos no necesariamente debe contenerse en el acto administrativo siempre y cuando el interesado haya tenido la posibilidad evidente de conocer esas razones de hecho y de derecho en que se fundamenta dicho acto; que puede ser anterior o concomitante, pero nunca posterior al acto mismo, que puede sólo remitirse a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, «si su supuesto es unívoco o simple», es decir, si no puede prestarse a dudas por parte del interesado”. (Revista de Derecho Público N° 23, pág. 138).

En sentencia de la misma Corte, de fecha 20 de mayo de 1985, también se sostuvo lo siguiente:

“La motivación que supone toda resolución administrativa no es necesariamente el hecho de contener, dentro del texto que la concreta, una exposición analítica o de expresar los datos o argumentos en que se funda de una manera extensa y discriminada, pues como resolución puede considerarse motivada cuando ha sido expedida en base a hechos, actos o cifras ciertas que constan de manera expresa en el expediente”.

En esta misma línea jurisprudencial, se encuentra la sentencia del Máximo Tribunal de fecha 27 de noviembre de 1980: “No es indispensable que la motivación del acto esté ritualmente contenida en su contexto, basta, para tener por cumplido formalmente el requisito, que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de sus antecedentes, siempre que en uno y en otro caso el destinatario del acto haya tenido acceso a tales elementos y conocimientos de ellos; así como también es suficiente, según el caso, la mera referencia del acto a la norma jurídica de cuya aplicación se trata, si su supuesto es unívoco o simple”.

En el caso *subjúdice* la Resolución mediante la cual se negó el registro de la deuda solicitado es precedida por dos considerandos cuyo texto es el siguiente:

Considerando N° 1

“Que de acuerdo con el informe presentado por la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI) a esta Comisión, el ciudadano Giuseppe Basso

Guerra, solicitó dentro de los plazos pertinentes, el Registro de su Deuda Externa Privada por un monto de un millón de dólares de los Estados Unidos de América (US\$. 1.000.000,00), originada por aceptación de préstamo por compra de ganado y contraída por el Banco Ultramar.

Considerando N° 2

Que de acuerdo con el informe presentado por la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI) a esta Comisión, la empresa solicitante no consignó dentro de los términos legales los recaudos y pruebas exigidas en el Decreto N° 1.930 del 26 de marzo de 1983, modificado por el Decreto N° 44 del 24 de febrero de 1984 y el Decreto N° 1.988 del 25 de septiembre de 1983, modificado por el Decreto N° 386 del 12 de diciembre de 1984, y las Resoluciones del Ministerio de Hacienda N° 1.673 de fecha 27 de abril de 1983 y N° 1.667 del 18 de abril de 1983, esta Comisión de conformidad con lo establecido en los artículos 4° y 5° del Decreto N° 61 de fecha 20 de marzo de 1984”.

Como puede observarse, el acto impugnado en su motivación expresa que la negativa se fundamenta en la falta de consignación dentro de los términos legales de los recaudos y pruebas exigidos en los Decretos que menciona.

A juicio de esta Corte, la sola mención de los Decretos y Resoluciones no es suficiente para que el interesado conozca, con la sola lectura del acto, el o los recaudos cuya omisión acarrea la negativa. Pero, como antes se indica, la deficiencia o insuficiencia de esa motivación, pudiera considerarse insusceptible de producir la nulidad del acto, si como lo ha reiterado la jurisprudencia, de los antecedentes del acto, existen evidencias de que el interesado tuvo la posibilidad de conocer con exactitud las razones de hecho y de derecho por las cuales se niega su solicitud. Estos antecedentes, lógicamente, sólo pueden existir en el expediente administrativo respectivo. En ese sentido, la Corte observa que existen evidencias suficientes que demuestren que el recurrente sí conocía que el recaudo faltante era la autorización de crédito externo emitida por la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (SIEEX), pues el expediente administrativo evidencia que en fecha 25 de marzo de 1985 solicita una prórroga de treinta (30) días para “presentar la autorización de contrato de crédito externo SIEEX”. Así mismo aparece en el expediente que previamente a esa fecha, el representante legal del querellante se da por notificado, el 12 de diciembre de 1984, de determinados documentos que se le exigen para la tramitación de la solicitud, comprometiéndose a consignarlos en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles (folio 9), y que en fecha 5 de enero de 1985 es consignado por el propio querellante una serie de recaudos. De manera que no ha lugar el alegato de inmotivación ni tampoco el de indefensión por haberle impedido al actor probar los hechos relevantes a su solicitud, y así se declara.

CSJ-SPA (269)

24-3-94

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Elizabeth Barrios vs. Consejo de la Judicatura.

El Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura establece como fundamento de hecho de la decisión de destitución de la recurrente, lo dicho en el informe de la Inspección de Tribunales, Dra. Troconininz de Alemán, el cual, como se señaló anteriormente, es preciso en cuanto a la identificación de los hechos. Sin embargo, el

único fundamento de derecho que establece dicha sentencia es el artículo 44, numeral 11, de la Ley de Carrera Judicial el cual establece que "los jueces serán destituidos de sus cargos" "cuando inobservaren las disposiciones de la Ley de Arancel Judicial". La decisión del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura en ninguna parte señala cuáles son las normas de la Ley de Arancel Judicial que violó la recurrente, es decir, determinó los hechos en base al informe de la Inspectoría de Tribunales lo cual es perfectamente válido, pero no subsumió dichos hechos en los supuestos de hecho de ninguna norma de la Ley de Arancel Judicial la cual contiene 71 artículos y en ninguno de ellos se establece que sea responsabilidad personal del juez "elaborar los recibos correspondientes a todas aquellas actuaciones causantes de derechos arancelarios", enviar "el porcentaje correspondiente al Colegio de Abogados y al Inpreabogado" así como dejar constancia de las actuaciones causantes de derecho y el monto de éstos. (Ver el informe de la Inspectoría de Tribunales, folios 2 y 3 del expediente administrativo). Se debe recordar al Consejo de la Judicatura que en materia de sanciones administrativas la responsabilidad es de carácter personal y que el juez no puede ser sancionado por las faltas que pudieran cometer otros funcionarios del tribunal a su cargo (ver sentencia de esta misma Sala de fecha 24 de abril de 1991, casi Simón Tadeo Gutiérrez contra decisión dictada por el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura).

En la decisión del Consejo de la Judicatura se expresa que la recurrente reconoció las faltas y manifiestas que han sido subsanadas, hecho este que es cierto (ver folios 14 - 16 del expediente administrativo), sin embargo es importante señalar que la juez nunca reconoció que las faltas le fueran imputables a ella; es más, con respecto a la no liquidación de las planillas de arancel señala que le ordenó al secretario solicitar dichas planillas y éste no dio cumplimiento a dicha orden. En atención a lo anterior, la Sala considera que las declaraciones de la recurrente en el Expediente Administrativo no pueden constituir elementos que subsanen el vicio de falta de motivación de la decisión recurrida.

Por todo lo dicho anteriormente esta Sala considera que la decisión impugnada está afectada del vicio de falta de motivación por no haber establecido los fundamentos de derecho en que se funda la misma y así se declara.

**CPCA**

**28-4-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Flor G. González vs. Instituto Tecnológico de Ejido.

Como fundamento de la pretendida violación del derecho a la defensa alega la actora que la Resolución dictada por el Consejo Directivo del Instituto fue inmotivada y no expresó los recursos que procedían en su contra. Ello, de ser cierto, constituiría violación de los artículos 9 y 18, ordinal 5º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en cuanto a la obligación de la Administración de motivar sus actos y 72 de la misma Ley por lo que atañe a la indicación de los recursos que fueren procedentes.

Ahora bien, no puede aceptar esta Corte que la inmotivación de los actos administrativos, o la no indicación de los recursos que procedan contra los mismos, constituya una violación del derecho a la defensa, pues tales vicios u omisiones encuentran en nuestro sistema jurídico mecanismos que actúan en resguardo de los derechos del administrado. En efecto, la falta de indicación de los recursos que proceden contra el acto administrativo implica que la notificación efectuada en tales

términos se considere defectuosa y no produzca ningún efecto (artículo 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Igualmente, el lapso transcurrido por la interposición de recursos improcedentes, sobre la base de información errónea, no será tomado en cuenta para determinar el vencimiento de los plazos que corresponden al ejercicio del recurso apropiado (artículo 77 *ejusdem*).

Por lo que respecta a la falta de expresión de los motivos no puede considerarse que el acto dictado en esa forma viole el derecho a la defensa si el administrado puede ejercer contra él los recursos administrativos o contencioso-administrativos que correspondan. Así se declara.

d. *Falso supuesto*

**CPCA**

**16-2-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: M. Mercedes Vásquez vs. Cordiplan.

**Los vicios de “falso supuesto e inmotivación”, son incompatibles y por tanto no pueden coexistir.**

En otro orden de ideas, es conveniente señalar que los vicios de falso supuesto e inmotivación, en criterio de esta Corte, son incompatibles y por tanto no pueden coexistir, en virtud de que el primero de éstos supone una errada apreciación de los hechos o la falsedad de los mismos, que se detecta en la exposición que de ellos hace la autoridad al dictar el acto, mientras que el segundo, es decir la inmotivación, consiste precisamente en la omisión de las razones por las cuales se dicta el acto. En fin, si se dicta un acto y no se exponen las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan, éste será inmotivado, pero si se expresan las razones pero en forma errada, se incurrirá en falso supuesto; lo que no se puede alegar es que en el acto no se expusieron los motivos que lo fundamentan y a la vez que tales motivos no son reales porque esta última afirmación implica que el recurrente conoce los motivos en que se basó la Administración para dictarlo.

**CPCA**

**13-4-94**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Felipe Figueroa vs. La Electricidad de Caracas.

**En relación a los vicios relativos a la comprobación de los hechos y a la calificación y apreciación de los mismos, la Administración goza de libertad en la apreciación de las pruebas sin que ello signifique que se está desvirtuando el principio conforme al cual resulta ilegal el acto administrativo fundado en hechos no comprobados que viciaría al acto administrativo de falso supuesto.**

**CPCA****20-5-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Hugolina Abimemi vs. Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada.

Para la recurrente, la Resolución impugnada incurre en errónea calificación de los hechos que le sirvieron de fundamento, cuando afirma que los recaudos y pruebas exigidas no fueron consignados tempestivamente, razón por la cual éste resulta viciado en la motivación.

Ahora bien, estima esta Corte que la recurrente confunde en el caso *subjúdice* la causa como elemento de fondo del acto administrativo, con la motivación, requisito de forma atinente a la exteriorización del acto. La motivación viene a ser la expresión de los hechos y los fundamentos legales del acto, es decir, de los supuestos de hecho y de derecho, constituye la expresión formal de la causa y también de la base legal del acto...

...Ahora bien, la causa o motivo es la razón justificadora del acto, es la existencia de situaciones de hecho que autorizan la actuación del órgano y que necesariamente deben ser coincidentes con las previstas en los presupuestos de hecho de la norma que fundamenta legalmente la actuación. El vicio del acto administrativo en el que incurre la autoridad cuando ejerce abusivamente su poder apreciando y calificando erróneamente los hechos que conforman la causa de esas actuaciones es el denominado por la doctrina y la jurisprudencia falso supuesto.

*e. Desviación de poder***CPCA****24-3-91**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Antonieta Cariello de Turuhpial vs. Alcaldía del Municipio Baruta del Estado Miranda.

Respecto al alegato de la inexistencia de desviación y abuso de poder, fundamentado en la falta de aceptación por parte del Alcalde de la renuncia que le fuera presentada por la recurrente el 13 de diciembre de 1991, y en la supuesta insubordinación de la recurrente en los actos en los cuales participó en un procedimiento de amparo constitucional ajeno al presente, observa la Corte que, efectivamente, existió una desviación de la potestad sancionatoria y un uso abusivo de la misma, al haberse ejercitado sin que existan indicios en autos que justificaren la violencia con la que fue destituida la recurrente, encontrándose pendiente la decisión respecto de la renuncia que había interpuesto, ni la intervención de la que fueron objeto los despachos a su cargo.

Particularmente relevante resulta la circunstancia de haberse imputado a la recurrente la comisión de múltiples ilícitos administrativos, los cuales suponían conductas notorias y diferenciadas, sin que existiere ningún indicio de la comisión de algunos de ellos, en el procedimiento destinado a determinarlas.

Igualmente relevante a los efectos de determinar la desviación de la potestad sancionatoria de su fin de preservación de los intereses públicos, resulta la circunstancia de pretender retrotraer los efectos del acto destitutorio dictado el 16 de diciembre de 1991 al 13 de diciembre de 1991, fecha en la cual la funcionaria había presentado

su renuncia. Tal efecto retroactivo no aparece justificado en ninguna exigencia funcional de la Administración Municipal actuante, siendo por el contrario, manifestación de una actitud retaliativa y dañosa por parte de la Alcaldesa, ante la renuncia que le había sido presentada. Aunado a ello, se encuentra la intervención de los despachos u oficinas a cargo de la funcionaria, en la misma fecha de presentar la ratificación de su renuncia, es decir, el 19 de diciembre de 1991, posponiendo la elaboración del inventario de bienes hasta el mes de enero de 1992, lo cual indica que la intervención no se practicó para salvaguardar la normalidad funcional del despacho, sino con ánimo igualmente retaliativo, impidiéndose con ello además, según consta del acta de intervención consignada en autos, la entrega formal del despacho.

Relevante igualmente, resulta la omisión sistemática de dar aviso o incorporar a la Unidad de Administración de Personal a las diversas actuaciones de que fue objeto la funcionaria recurrente, cuando claramente la Ordenanza vigente estatuye la competencia de dicha Unidad para sustanciar los procedimientos sancionatorios seguidos a los funcionarios públicos municipales. El ejercicio de la potestad sancionatoria se desarrolló en todas sus partes, como un ejercicio de poder de la Alcaldesa, aislado del resto de las dependencias competentes para intervenir en la situación de conflicto funcional planteado.

Por fuerza de las consideraciones que anteceden, estima esta Corte que efectivamente existió en el caso de autos una desviación y abuso de poder, clara y manifiesta, en detrimento de la recurrente, convirtiendo el acto destitutorio en un acto ilícito no amparado por el ordenamiento jurídico y condenado expresamente por el artículo 67 de la Ordenanza sobre Administración de Personal. Así se declara.

f. *Efectos de los vicios: nulidad*

**CSJ-SPA (158)**

**24-3-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Farmacia Las Rosas vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Ahora bien, la transgresión de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que fijan los límites al poder revocatorio, mediante actos de la Administración, constituye causal de nulidad absoluta del acto conforme lo prevé el artículo 19, numeral 2, *ejusdem*, esto es, "Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley". Esta causal de nulidad se orienta básicamente a la protección de los actos definitivos cuando hayan nacido vínculos anteriores con la Administración que dieron lugar al surgimiento de derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos en favor de los particulares, al resguardo de la estabilidad de sus derechos y en fin a la seguridad que debe caracterizar a todo ordenamiento jurídico (principios de irrevisabilidad e irretroactividad de los actos).

**CPCA**

**20-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Federación Venezolana de Deportes Ecuéstres.

**El acto administrativo es nulo por vicios procedimentales o de forma solamente si ha habido prescindencia total y abso-**

**luta del procedimiento legalmente establecido, o no existiendo la prescindencia total y absoluta, el procedimiento administrativo fue realizado de una manera que se afectó el resultado final.**

Ha sido jurisprudencia reiterada y constante de esta Corte que el incumplimiento de algunas formalidades en el procedimiento administrativo no es suficiente para considerar que el acto administrativo producido es nulo o anulable. Solamente será nulo el acto administrativo por vicios procedimentales o de forma si ha habido prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, o no existiendo la prescindencia total y absoluta, el procedimiento administrativo fue realizado de una manera que se afectó el resultado final. Por ello, la simple falta de inhibición de un ciudadano en la toma de una decisión sólo será causa para la anulación de un acto cuando se demuestra fehacientemente que su participación fue decisiva, de tal manera que si no hubiese participado, la decisión hubiera sido otra.

**CSJ-SPA**

**6-4-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Eduardo Contramaestre vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

**La Corte analiza la doctrina y jurisprudencia existente referente al vicio de “nulidad absoluta” de los actos administrativos.**

Estima esta Sala que la potestad de revisión que reconoce al artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a la Administración, bien de oficio, bien a instancia de particular, no está condicionada, ni tiene restricción, de modo que no impide su ejercicio el que exista una sentencia de un órgano jurisdiccional que se haya pronunciado sobre la validez del acto cuya nulidad el particular solicita. Por lo demás “la cosa juzgada administrativa” opera en el ámbito administrativo para impedir a la Administración, como se dijo, volver sobre un asunto decidido con carácter definitivo, que hubiere creado derechos a favor de terceros.

Se dijo también con antelación que el acto viciado de nulidad absoluta no produce efectos, no modifica la esfera jurídica del interesado, de modo que nada impide a la Administración ejercer en cualquier tiempo esta potestad revitalizadora de la legalidad de la actuación administrativa, y con mayor razón si ello se hace a solicitud de un particular, afectado, precisamente, por ese acto cuya validez está viciada de nulidad absoluta.

El tema de la nulidad absoluta ha ocupado la atención de la jurisdicción contencioso-administrativa desde vieja data y aún antes de existir texto legal expreso que la regulara, esta Sala Político-Administrativa había sentado los principios fundamentales o básicos que luego han sido desarrollados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concreto, en los cuatro numerales de su artículo 19.

Esos principios fueron recogidos en precedentes jurisprudenciales entre los cuales no puede dejar de mencionarse la sentencia recaída en el caso de “Despachos Los Teques” (S. SPA del 26-7-84), en ella se expresa:

“...Mucho antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la jurisprudencia de esta Corte había adoptado la tesis doctrinal que distingue el supuesto de la nulidad absoluto radical del supuesto de la nulidad relativa o anulabilidad, en relación con las situaciones de ilegalidad de los actos administrativos. En tal sentido podemos mencionar una sentencia de la Corte Federal y de Ca-

sación, en Sala Federal, de fecha 11-12-35, en la cual el tribunal asumía claramente dicha distinción y la consiguiente diferencia de efectos cuando afirmaba que «... juzga esta Corte que la (defensa) opuesta no reviste los caracteres de una excepción de derecho, única que pudiera oponerse, porque la nulidad en que se funda la opuesta no es absoluta sino relativa...»; más adelante precisaba que «la nulidad radical o inexistencia de un acto no desaparece por el transcurso del tiempo ni por ningún acto de confirmación, ratificación o ejecución voluntaria, porque la inexistencia es la nada, el no ser, sobre lo cual no cabe ninguna posibilidad humana de crear algo...». En otra sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de fecha 4-4-38, este supremo tribunal asumía esencialmente la misma posición, pero introducía una modificación al exigir que toda nulidad de un acto administrativo debía ser objeto de una declaración, porque «siempre existiría una apariencia que es necesario destruir».

Esta posición de la jurisprudencia se reflejó claramente en la doctrina del Derecho Administrativo. Así encontramos que dos calificados autores venezolanos de esa disciplina jurídica, como son Eloy Lares Martínez y Allan R. Brewer-Carías, exponen con amplitud la diferencia entre ambos supuestos y sus consecuencias jurídicas, en las ediciones de sus obras anteriores a la citada Ley Orgánica, sobre la cual existe abundante información en los escritos agregados a los autos de este proceso.

Sin embargo, es de advertir que la jurisprudencia de esta Corte no estableció una enumeración limitativa de supuestos en los cuales procedía la declaración de nulidad absoluta o radical de un acto administrativo, a pesar de haber reconocido el carácter excepcional de este supuesto de ilegalidad frente a la común anulabilidad que surge de la ilegalidad que afecta a los actos mencionados. Con prudencia y cautela recomendables, especialmente cuando se trata de establecer principios y crear doctrina en materias con escasa legislación general, como era el Derecho Administrativo, la Corte asumió la posición de determinar caso por caso si procedía o no declarar absoluta o radical, de acuerdo a la gravedad y trascendencia de la irregularidad que afectara el acto administrativo examinado. En este sentido se utilizaron varios de los criterios elaborados por la doctrina del Derecho Administrativo para identificar los supuestos de ilegalidad merecedores de la calificación de nulidad absoluta, como son la violación directa de la Constitución, la falta de elementos esenciales del acto, infracción grosera de la ley, la incompetencia manifiesta del funcionario, la transgresión de normas legales establecedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otros criterios de semejante naturaleza. En otras palabras, se buscó establecer una proporción entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectaban al acto administrativo...».

A raíz de este fallo quedó doctrinariamente establecido que *la nulidad absoluta* es la consecuencia de mayor gravedad derivada de los vicios del acto administrativo, y lleva a *que éste no pueda, en forma alguna, producir efectos*, ya que el acto nulo de nulidad absoluta, se tiene como nunca dictado; por ello, *no podría ni puede producir efectos*, de allí que se hable, en estos casos, dada la entidad de la irregularidad que afecta la validez de la decisión administrativa, de vicios de orden público, que permiten al órgano jurisdiccional en casos de solicitud de anulación de un acto administrativo, entrar a conocer de ellos de oficio, esto es, aun cuando no hayan sido invocados por las partes.

Esta naturaleza de "orden público" de los vicios de nulidad absoluta del acto administrativo, la consecuencia que de ellos deriva de impedir que el acto afectado por ellos produzca efecto alguno, y la gravedad misma de los vicios que la producen, es la que justifica sin duda que en el ámbito administrativo la norma legal haya otorgado a la Administración la potestad de reconocer la nulidad absoluta de los actos

dictados por ella, *en cualquier momento*, de oficio o a solicitud de particulares (artículo 83 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Debe dejarse claro que si el acto viciado de nulidad absoluta se tiene como no dictado porque no produce efectos en ningún momento, es decir, que de él no deriva derecho o interés alguno para un particular, no pueda aceptarse que el artículo 83 sea una excepción a la prohibición contenida en el artículo 82 de la misma Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o, en otras palabras, que el mismo constituya una autorización de ley, a tenor de lo previsto por el artículo 19 numeral 2, para que la Administración vuelva sobre sus decisiones adoptadas con carácter definitivo, porque, se insiste, el acto viciado de nulidad absoluta no genera derecho alguno a favor de su destinatario, porque no produce efecto jurídico alguno, en fin, no modifica, creando o extinguiendo, la esfera jurídica de aquél.

De acuerdo a lo antes expresado, se explica la rigurosa delimitación del artículo 19 de la Ley Orgánica de 1982, cuando taxativamente indica que son vicios que afectan de nulidad absoluta al acto administrativo:

1) Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal; 2) Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la ley; 3) Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución, y 4) Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

Aparece así la potestad que a la Administración reconoce el artículo 83, sin límite, sin restricción, en virtud de la gravedad del vicio que afecta al acto de que trate, al cual por lo demás, priva de cualidad para producir modificaciones en la esfera jurídica del administrado, negándole o reconociéndole, o haciendo surgir para éste derecho o intereses legítimos, personales y directos, como ha quedado dicho.

*Se opone así esta ilimitada potestad administrativa*, que opera también como garantía del administrado, puesto que le permite solicitar en cualquier momento la eliminación del mundo jurídico de un acto que ostente uno de los vicios que reseñan los cuatro numerales del artículo 19 de la Ley que se comenta, *a la ordinaria potestad de revisión de la Administración que surge solamente por el ejercicio del particular interesado en los recursos* que la Ley le reconoce para solicitar se revoque o modifique una decisión administrativa que lesiona sus derechos o intereses.

En este caso, el primer límite al ejercicio de la potestad de revisión de la Administración viene dado por el requerimiento de la interposición del recurso respectivo por el interesado, de otro modo, la Administración no puede volver sobre el acto dictado, si no hay vicio de nulidad absoluta; la Sala observa que el ejercicio "oportuno" del recurso administrativo, esto es, dentro del lapso de caducidad que indican las previsiones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es requisito *sine qua non* en los casos de nulidad absoluta o relativa. Ahora bien, para el caso de que se alegue contra la decisión administrativa la existencia de vicios de nulidad absoluta, la norma del artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además de reconocer otra potestad a la Administración, consagra igualmente una garantía al particular administrado, al establecer para éste, en vía administrativa, igual oportunidad que la de aquella para exigir el reconocimiento de la nulidad que vicia el acto "...en cualquier momento...", dice el artículo 83, puede el particular solicitar de la Administración que ésta reconozca la nulidad absoluta (por supuesto basada en uno de los numerales del artículo 19 *ejusdem*) que afecta a un acto dictado por ella. La inexistencia de lapso para solicitar esta declaratoria de nulidad absoluta opera en el ámbito propio que regula la Ley de Procedimientos Administrativos, de modo que el particular solicitante en *vía administrativa*, una vez producida expresamente la negativa de la Administración de reconocer la nulidad absoluta que afecta

a una de sus decisiones, o vencido el plazo para hacer tal pronunciamiento, deberá ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente dentro de los lapsos que señala el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Así lo ha establecido esta Sala en sentencia del 14 de agosto de 1991 (Caso Armando F. Melo), al señalar:

“...aun cuando hubieren precluido los diferentes recursos, por otra vía, por ejemplo, la solicitud de declaratoria de la nulidad absoluta, en cualquier tiempo, los particulares pueden lograr su anulación, en vía administrativa (artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), y de serles negada tal anulación pueden aún ejercer jurisdiccionalmente el correspondiente recurso de anulación, no contra el acto primitivo, pero sí contra la negativa de la Administración de declarar la nulidad de un acto nulo absolutamente”.

#### E. *Eficacia de los actos administrativos*

##### a. *Inicio de los efectos*

**CSJ-SPA (51)**

**23-2-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Miguel Hernández vs. Consejo de la Judicatura.

**Es a partir de la publicación y de la notificación a la persona afectada de la decisión disciplinaria, pero hechas en la forma prevista en el Art. 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando ésta adquiere eficacia y se inicia el lapso para intentar el recurso de anulación.**

La especialidad de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, consiste en que para la eficacia de sus decisiones disciplinarias, se establece la de la publicación sin perjuicio de la de la notificación personal. Pero, en todo caso, se requiere que en una u otra notificación se indiquen al encausado los recursos pertinentes, sus lapsos y los Tribunales competentes. De manera que si no se cumple con esta formalidad, (sobre todo después de la sentencia de la Corte en Pleno de fecha 6-8-91, antes mencionada), dichos actos no producen efectos, y dentro de ellos respecto del inicio del lapso de caducidad. Interpretación esta que permite integrar los artículos 78 y 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, y que guarda conformidad con el principio general de la debida notificación de los actos de efectos particulares, como derecho de los administrados (artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), a que se ha hecho referencia, así como con la garantía del derecho de la defensa, consagrada en el artículo 68 de la Constitución. En efecto, sin duda, este derecho se garantiza mejor al perfeccionarse debidamente la eficacia del acto, con la debida notificación personal de aquellas decisiones. De otro modo, la interpretación aislada del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, sin integrarla con su artículo 78, y con el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, afectaría no sólo el derecho a la defensa, ya mencionada, sino también el derecho de acceso a la justicia, que a los jueces, como ciudadanos, igualmente les corresponde.

Lo anteriormente expuesto, permite entonces afirmar que el término para intentar el recurso contra los actos disciplinarios dictados en contra de los jueces, co-

mienza a contarse a partir de la notificación personal al interesado por el propio Consejo de la Judicatura. Así lo entendió incluso el mismo Consejo, cuando en la *Parte Dispositiva* de su decisión ordena: “Publíquese, regístrese y *notifíquese* al sancionado” así el propio acto el inicio de su eficacia a su notificación.

A este respecto vale la pena recordar la sentencia de 10 de octubre de 1989 de esta Sala, en donde se asentó:

“De conformidad con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículos 72 y 73) los actos administrativos de carácter particular, como es el caso, deberán ser notificados, o publicados sólo cuando así lo exija la ley. Por otra parte la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su artículo 113 dispone:

Las notificaciones que debe efectuar la Contraloría se harán *personalmente* o mediante publicación en la GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA y en dos (2) de los diarios de mayor circulación en la República” (Subrayado de la Sala).

Según este texto existirían dos maneras o modalidades para hacer del conocimiento de los interesados sus decisiones: una, la notificación personal; y otra, mediante publicación en la Gaceta Oficial y en dos (2) diarios de mayor circulación en la República. De manera que hacerlo de una u otra forma pareciera constituir una facultad discrecional de la Contraloría General de la República. Sin embargo, la Sala estima de aplicación preferente el texto del artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos aplicables a la Contraloría General de la República, no sólo porque esta ley resulta especial en lo referente a la materia procedimental administrativa, sino también porque de manera expresa el párrafo segundo del artículo 1º de dicha ley, sujeta a sus disposiciones la actividad del órgano contralor. En consecuencia, estima esta Sala que no existe tal discrecionalidad, de modo que la forma de dar eficacia a los actos de efectos particulares de dichos organismos, es la de la notificación personal, tal como lo dispone el artículo 74 *eiusdem*, y no la de la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

De acuerdo con lo expuesto, aunque constituye práctica habitual de la Contraloría General de la República, que sus decisiones definitivas sean notificadas personalmente y además publicadas en la Gaceta Oficial con mucha posterioridad, el lapso de caducidad para el ejercicio del recurso de anulación, se inicia a partir de la notificación personal al interesado de la decisión, ya que por ella es como adquiere eficacia y surte efectos frente a aquél. Por tanto la publicación en la Gaceta Oficial y en los diarios de mayor circulación en la República, no serían necesarios para su exigibilidad, y si acaso sólo tendría el efecto de una información a la colectividad respecto de la actividad del control que ejerce la Contraloría. De manera que, en este segundo supuesto, la publicación no es la determinante para el inicio del lapso de caducidad a que se refiere el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino la notificación personal, que es el medio por el cual el interesado tiene conocimiento directo de la decisión administrativa que lo afecta” (Caso “Betty Elena Toscano”, Exp.: 5.133).

Con base a lo anteriormente expuesto la Sala concluye que es a partir de la publicación y de la Notificación al juez afectado de la decisión disciplinaria, pero hechas en la forma prevista en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando ésta adquiere eficacia y se inicia el lapso para el ejercicio del recurso de anulación. Así se declara.

b. *Cosa juzgada administrativa*

CPCA

20-5-94

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Federación Venezolana de Deportes Ecuestres.

**La Corte establece la diferencia entre la noción de la cosa juzgada judicial y la de la cosa juzgada administrativa.**

En efecto, ha sido establecido por esta Corte en jurisprudencia reiterada, que la cosa juzgada, institución original del Derecho Procesal, la cual se refiere a la inmutabilidad de las decisiones judiciales, podemos encontrarla presente en el Derecho Administrativo a través de la noción de la cosa juzgada administrativa, esto es, que no puede haber nueva decisión en un asunto que ya haya sido decidido anteriormente con carácter definitivo por un acto administrativo que haya creado derechos subjetivos.

En el caso de autos, parecen alegar los accionantes que se violó la cosa juzgada administrativa, por cuanto la Junta Directiva de la Federación Venezolana de Deportes Ecuestres había decidido en fecha 9 de enero de 1989 la no participación del ejemplar *Inspirador* en competencia ecuestres.

En criterio de esta Corte, la noción de la cosa juzgada administrativa es distinta a la noción de la cosa juzgada judicial. En el ámbito del Derecho Administrativo, las decisiones administrativas no son inmutables, salvo que hayan creado derechos subjetivos a los particulares, como lo establece la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuando, si bien dispone en el ordinal 2º del artículo 19 como causal de nulidad absoluta de los actos administrativos la resolución de un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, al mismo tiempo dispone el artículo 82 la posibilidad de la revocación en cualquier momento de los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular y el artículo 83 otorga la facultad a la Administración para que en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconozca la nulidad absoluta de los actos dictados por ella.

En el caso de autos, los accionantes alegan que la Junta Directiva de la Federación Venezolana de Deportes Ecuestres decidió en fecha 9 de enero de 1989 la no participación del ejemplar *Inspirador* en las competencias nacionales y, sin embargo, luego le permite intervenir en el Campeonato Nacional de Saltos de 1989. Esto, según los accionantes, constituye una violación de la cosa juzgada administrativa.

En criterio de esta Corte, del Acta N° 41 de la Junta Directiva de la Federación, en la que según los accionantes consta la original decisión que prohibió la participación en competencias nacionales al caballo *Inspirador*, no se desprende que se haya tomado semejante decisión. Ciertamente, se consideró la situación del caballo *Inspirador* derivada de su operación pero no consta que se haya prohibido su participación en las referidas competencias del año 1989.

Ahora bien, en el supuesto caso de que en esa reunión hubiera sido decidida tal prohibición, lo cual no consta en autos, ello de ninguna manera quiere decir que tal decisión sea inmutable, ya que la misma, en lugar de crear derechos subjetivos a un particular, se los elimina a los propietarios del caballo *Inspirador* y, siendo así, es posible que posteriormente la Federación decidiera cambiar su decisión, permitiendo la participación del aludido ejemplar, sin que con ello se infrinja el principio de la cosa juzgada administrativa.

Estima esta Corte que no puede considerarse que la eventual prohibición de participar a este ejemplar signifique la creación de derechos subjetivos a los demás pro-

pietarios, sino la eliminación de los mismos a los del caballo *Inspirador*. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no prohíbe mejorar la situación de un ciudadano una vez dictado un acto definitivo que lo hubiera perjudicado, sino que lo que no permite es eliminar beneficios que ya habían sido concedidos por un acto anterior.

Por estas razones, esta Corte considera que no se violó el principio de la cosa juzgada, y así se declara.

#### F. Ejecución de los actos administrativos

**CSJ-SPA (392)**

**26-5-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Rosa Elena Peñaloza vs. Consejo de la Judicatura.

En primer lugar la Sala considera preciso analizar la naturaleza de la decisión administrativa impugnada, a modo de determinar si el referido acto es de aquellos cuyos efectos son susceptibles de ser suspendidos.

Los actos administrativos de efectos particulares, de acuerdo al principio de ejecutividad una vez que son dictados se encuentran investidos de una presunción de validez de lo que se deriva su obligatoriedad. El acto administrativo por ser ejecutivo logra los efectos queridos desde el mismo momento en que es dictado, salvo que expresamente disponga de un término para ello (artículo 8 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Por su parte, sugiere la cualidad del acto de la Administración la cualidad de la que gozan algunos de ellos conforme a la cual se faculta a la Administración para ejecutar el contenido del acto, realizando las actuaciones materiales necesarias para lograr los fines del mismo, aun contra de la voluntad de los administrados y sin necesidad de valerse del auxilio de otros órganos del Poder Público, según lo acuerdan los artículos 8 y 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, existen actos administrativos cuyo contenido requiere de determinadas actuaciones materiales para lograr los fines perseguidos; por el contrario, existen otros actos de la Administración, que para alcanzar los fines deseados por la autoridad administrativa que los ha dictado, no se precisa de la realización de actividades concretas.

No obstante lo anterior —y aun reconociendo la ejecutoriedad propia de algunos actos de la Administración y que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos— prevé su ejecución inmediata a la par que ratifica que la interposición de los recursos no suspende su ejecutoriedad, —salvo previsión legal en contrario—, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra una excepción legal cuando permite en determinados casos y circunstancias suspender los efectos. Así, el artículo 136 *ejudem* dispone:

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

Es claro según lo expuesto, que los actos de la Administración cuyos efectos puede suspender el Juez Contencioso-Administrativo son aquellos que, precisamente, deban ejecutoriarse de alguna forma concreta y real; es decir, los que en su ejecución puedan lesionar la esfera jurídica de los administrados y que ante la eventual declaratoria de nulidad —luego del examen del Juez Contencioso— causaren un perjuicio irreparable a sus destinatarios.

**CSJ-SPA (393)**

**26-5-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. Alcaldía Municipio Baruta.

La suspensión de los efectos del acto administrativo de efectos particulares constituye una excepción a los principios que acompañan a estos actos (Principio Ejecutivo y Principio Ejecutorio). En virtud del primero, los actos se presumen legítimos y alcanzan los efectos perseguidos desde el mismo momento en que son dictados; en razón del segundo, la Administración tiene la posibilidad de ejecutar el contenido del acto y sin necesidad de socorrerse de la colaboración de los otros órganos del poder público y aun en contra de la voluntad del administrado, como lo establecen los artículos 8 y 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En efecto, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevé que: "Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán inmediatamente". De allí que, una vez que el acto ha quedado firme, éste tiene carácter ejecutivo y la Administración puede ejecutarlo de inmediato.

Ahora bien, aunque el acto administrativo una vez que se ha dictado goza del carácter ejecutivo y por tanto ha de considerarse de obligatorio cumplimiento, no obstante, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite excepcionalmente al Juez Contencioso-Administrativo, luego de analizar las circunstancias del caso concreto, suspender los efectos de la decisión administrativa.

Sin embargo, para que proceda la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, es preciso no sólo alegarla, sino también deben acompañarse a la solicitud los elementos concretos y precisos que permitan llevar al convencimiento del Juez Contencioso la dificultad o imposibilidad de que la sentencia definitiva —en caso de que el acto sea declarado nulo— pueda reparar los daños y perjuicios que su ejecución produce.

**CSJ-SPA (55)**

**3-3-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. PRODUZCA.

De la síntesis realizada se constata que la pretensión de los demandantes es la de obtener por medio de la vía jurisdiccional el reenganche a sus labores habituales y el pago de sus salarios caídos.

El fundamento de tal pretensión está en lo dispuesto en la Resolución del Ministerio del Trabajo de fecha 11-4-90, que ordena precisamente lo que en esta oportunidad es objeto de la pretensión.

Sin duda alguna que la Resolución del Ministerio del Trabajo de fecha 14-11-90, es un acto administrativo, por el órgano del cual emana (criterio orgánico), y el

principio general en materia de ejecución en los actos administrativos es que la propia Administración es la encargada de ejecutar sus actos, inclusive forzosamente, y sólo excepcionalmente debe utilizarse la vía jurisdiccional. Tal principio se encuentra consagrado en los artículos 8, 79 y 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que regulan de forma precisa y clara todo lo referente a la ejecución de los actos administrativos, y las distintas modalidades de ejecución.

“Artículo 8º: Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de término se ejecutarán inmediatamente”.

“Artículo 79: La ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia Administración, salvo que por disposición legal sea encomendada a la autoridad judicial”.

“Artículo 80: La ejecución forzosa de los actos por parte de la Administración se llevarán a cabo conforme a las normas siguientes:

1) Cuando se trate de actos susceptibles de ejecución indirecta con respecto al obligado, se procederá a la ejecución, bien por la Administración o por la persona que ésta designe, a costa del obligado.

2) Cuando se trate de actos de ejecución personal y el obligado se resistiere a cumplirlos se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía y, en caso de que persista el incumplimiento, será sancionado con nuevas multas iguales o mayores a las que ya se le hubieren aplicado, concediéndole un plazo razonable, a juicio de la Administración para que cumpla con lo ordenado. Cada multa podrá tener un monto hasta de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), salvo que otra ley establezca una mayor, caso en el cual se le aplicará ésta”.

Como se desprende del análisis de las normas transcritas la Administración Pública es la encargada de ejecutar sus actos, y lo que es más, de obtener dicha ejecución forzosamente si fuese necesario, como se señala en el artículo 79 *eiusdem*.

En este orden de ideas, se llega a la conclusión de que el artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su numeral 2º, establece la vía y el procedimiento que tienen los Administrados para conseguir la ejecución forzosa de los actos que emanan de la Administración. Es decir, que la demandante tiene en la citada norma la vía idónea para satisfacer su pretensión de que se cumpla totalmente lo ordenado por el Ministerio del Trabajo (Administración Pública), como lo es el reenganche del ciudadano Hugo Alberto Uzcátegui y el pago de los salarios caídos de todos los accionantes. Así se declara.

#### G. Revocación de los actos administrativos

**CSJ-SPA (158)**

**24-3-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Farmacia Las Rosas, C.A. vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

**La Corte analiza los supuestos de procedencia de la revocación.**

Con el objeto de desarrollar esta materia, es necesario partir de la interrogante acerca de si la Administración goza de facultades para extinguir sobrevenidamente el propio acto por ella dictado, y en caso afirmativo determinar si el ejercicio de tal potestad es absolutamente discrecional e ilimitado, o si por el contrario está sujeta a

ciertas y determinadas condiciones o modalidades. Al respecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contempla tal potestad bajo la figura de la *revocación*, que se manifiesta tanto en vía recursoria como fuera de ella, *asumiendo en cada caso una naturaleza distinta*. El primer supuesto encuentra expresión en el artículo 90 de la ley, cuyo texto es el siguiente:

“El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o jerárquico podrá confirmar, modificar o *revocar* el acto impugnado...”.

Considera la Sala que el fundamento de la revocación ante el ejercicio de un recurso administrativo, es la *ilegitimidad*, —contrariedad del acto al orden jurídico—, quedando excluida la posibilidad de que el particular recurrente solicite su revisión invocando razones de mérito —oportunidad o conveniencia—, toda vez que ésta corresponde ser determinada estrictamente por el órgano que decide.

Un segundo supuesto se aprecia en el artículo 82 de la mencionada ley que dispone:

“Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico”.

En este otro caso se prevé la posibilidad de que la Administración, de oficio “...en cualquier momento...”, revoque el acto. Esta potestad irrestricta —en el tiempo—, a diferencia de la situación anterior, obedece a razones de mérito —oportunidad o conveniencia— que puedan surgir sobrevenidamente, las cuales sólo corresponde juzgar a la Administración en función del interés colectivo que está llamado a proteger, de modo que el acto dictado, aun sin menoscabo de la ley, puede con el devenir del tiempo separarse o perder el sentido práctico para el cual fue dictado, en cuyo caso, el órgano del cual emanó o el superior jerárquico podría revocarlo total o parcialmente, sin que para ello se haga necesaria la intervención del órgano jurisdiccional. Este poder de revocación pone de manifiesto lo que en doctrina administrativa se ha dado en conocer como el principio de “autotutela” de la Administración.

Sin embargo, en este segundo supuesto, la facultad no puede ser ejercida cuando el acto objeto de la revocatoria haya originado “...*derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular*...”. Esta condición de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas se ratifica con el contenido del artículo 11 de la propia ley que dispone:

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

Precisado lo anterior, corresponde a esta Sala determinar si en el caso concreto el acto cuestionado efectivamente adolece del vicio de nulidad imputado, para lo cual resulta necesario entrar a analizar la existencia o no de alguna actuación precedente por parte de la Administración, cuya decisión haya recaído sobre la misma petición que diere lugar al acto recurrido, para de esta manera determinar si se cumplen o no los presupuestos de orden legal para la existencia de la cosa juzgada administrativa, a saber, que el acto haya afectado derechos o intereses legítimos y que además haya quedado firme (y que no adolezca de un vicio de nulidad absoluta).

4. *Contratos Administrativos*

CPCA

26-4-94

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Claudino Antonio Blanco vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda (Municipio Baruta).

**La Corte analiza la jurisprudencia y doctrina referente a la calificación de un contrato como administrativo.**

En primer término debe pronunciarse esta Corte respecto al alegato de incompetencia expuesto por el Municipio Baruta. Al respecto, se observa que el artículo 42, numeral 14 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone:

“Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:

14. Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades”.

En el presente caso, la cuestión debatida es el acto de rescisión de un contrato celebrado entre la Municipalidad del Municipio Sucre del Estado Miranda (hoy Municipio Baruta) y el ciudadano Claudio Antonio Blanco. En este sentido, de tratarse de un contrato de carácter administrativo, la competencia para conocer del recurso interpuesto por el antes mencionado, correspondería a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en virtud de lo dispuesto por la norma antes transcrita en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*. Debe, pues, precisarse si el contrato en cuestión es o no un contrato administrativo.

La calificación de un contrato como administrativo, ha sido vinculada por la jurisprudencia y la doctrina, entre otras características, a la existencia de las llamadas “cláusulas exorbitantes”, las cuales pueden ser definidas como:

“(...) expresiones de potestad o prerrogativas que le corresponden a la Administración —a favor y aun en su contra— en cuanto ella ejercita su capacidad para actuar en el campo del derecho público; las mismas pueden resultar implícitas o expresamente incluidas en el texto mismo del contrato. Así «...se estaría en presencia de un contrato administrativo cuando las partes —una de las cuales es siempre la Administración— han manifestado su voluntad de sustraerse al derecho común insertando cláusulas que lo deroguen...». De manera que «...la presencia de cláusulas exorbitantes en un contrato celebrado por la Administración Pública constituye índice evidente de la existencia de un contrato administrativo...» (S. SPA 11-8-93 caso: Cervecería Oriente, C.A.). Por su parte la doctrina predominante coincide en añadir que las expresadas cláusulas son las que insertadas en un contrato de derecho común, resultarían inusuales o ilícitas por contrariar la libertad contractual. No es menester que la cláusula sea un contrato de derecho común simultáneamente inusual o ilícita, basta que contenga una u otra de estas características”. (Ssent. CSJ-SPA 9-11-93).

Ejemplos de lo que suponen estas cláusulas serían, tal y como lo señalan García de Enterría y Fernández, la posibilidad de decidir ejecutoriamente sobre:

“(...) la perfección del contrato y su validez, la interpretación del contrato, la realización de las prestaciones debidas por el contratista (modo, tiempo, forma), la calificación de situaciones de incumplimiento, la imposición de sanciones contractuales en ese caso, la efectividad de éstas, la prórroga del contrato, la concurrencia de motivos de extinción del contrato, la recepción y aceptación de las prestaciones contractuales, las eventuales responsabilidades del contratista durante el plazo de garantía, la liquidación del contrato, la apropiación o la devolución final de la fianza”. (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Civitas. Madrid, 1986, p. 635).

En el caso en cuestión, se observan en el contrato suscrito entre la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda y el ciudadano Claudino Antonio Blanco, cláusulas que son calificables como exorbitantes. Por ejemplo, la cláusula décima tercera dispone lo siguiente:

*“Décima Tercera:* Son causas de extinción del presente contrato: 1º El incumplimiento de alguna de las Cláusulas previstas en este documento. 2º Cuando «La Municipalidad» considere darle un uso más conveniente al área objeto de esta contratación y 3º El incumplimiento de alguna de las disposiciones previstas en el régimen jurídico vigente, tanto nacional como municipal.

*Parágrafo Unico:* En tales casos, «La Municipalidad» podrá considerarlo resuelto de pleno derecho y como de plazo vencido, en virtud de lo cual solicitará la desocupación inmediata del área cedida en cuidado y mantenimiento”. (Resaltado de la Corte).

Lo potestad que tiene la Administración de calificar por sí misma la existencia de una de las causales de extinción y considerar el contrato resuelto de pleno derecho, sin necesidad de acudir a los tribunales (autotutela declarativa) es sin duda una manifestación de las “prerrogativas de poder público” que se expresan en las cláusulas exorbitantes.

Por todo lo expuesto, debe considerarse que el contrato suscrito entre la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda (hoy Municipio Baruta) y el ciudadano Claudino Antonio Blanco, es un contrato administrativo, por lo que la competencia para conocer del presente recurso contencioso-administrativo de anulación corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.

**CSJ-SPA (396)**

**26-5-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Aura Fuentes de Mendoza vs. Alcaldía del Municipio Iribarren del Estado Lara.

Se ha impugnado en este caso, por la vía de un recurso contencioso-administrativo de anulación, una decisión unilateral de la Administración, por la cual se afectó la vigencia de un contrato de arrendamiento cuyo objeto era un terreno ejido. Se refiere específicamente, el acto recurrido al “rescate” de la parcela de terreno ejido entregada en arrendamiento a la recurrente.

En tal sentido, ha alegado la recurrente que el contrato afectado por el acto impugnado es un contrato de Derecho Privado de la Administración Municipal y

que, por lo tanto, no podía ser terminado por una decisión unilateral de la Administración, sin intervención de un organismo judicial. A pesar de no haberlo señalado expresamente, se desprende de su argumentación que la recurrente ha considerado que el acto impugnado es un acto separable del prenombrado contrato de arrendamiento.

El *a quo*, sin embargo, consideró que el contrato de arrendamiento en cuestión era un contrato administrativo y, al haber apreciado que estaba discutida en autos una cuestión relativa a su resolución, declinó su competencia en esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42, ordinal 14, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Para decidir sobre la declinatoria de competencia planteada, debe la Sala determinar si en el caso de autos, el contrato cuyo objeto era la parcela de terreno ejido "rescatada" por el Municipio Iribarren del Estado Lara, es un contrato de Derecho Privado de la Administración, como ha alegado la recurrente.

En caso de concluirse que el contrato en referencia no es un contrato administrativo, deberá la Sala declarar competente al Tribunal Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro Occidental para conocer, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, del recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto contra un acto administrativo que pretendió afectar la vigencia del contrato.

En caso de considerarse que el contrato de arrendamiento de la parcela ejido es un contrato administrativo, deberá la Sala declararse competente para conocer del asunto *subjúdice*, según lo dispuesto en el artículo 42, numeral 14, y en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Sobre las disyuntivas planteadas, se observa "que existe abundantemente jurisprudencia de esta Sala la cual ha dejado establecido que los contratos cuyo objeto se refieren a terrenos ejidos —en principio inalienables según nuestra Constitución—, son contratos administrativos y que el acto administrativo que los declara rescatados para el patrimonio municipal, es un acto resolutorio de tal contrato". (Sentencia de esta Sala N° 14, de fecha 4-3-93. Publicada el 25-5-93. Caso: José Rondón Guerrero. Exp. N° 8.052).

De modo que, el varias veces referido contrato de arrendamiento de un terreno ejido es un contrato administrativo, y el acto impugnado no es un acto separable del mismo, sino un acto resolutorio de dicho contrato (sobre la doctrina de los actos separables de los contratos administrativos, véanse, además, decisiones de esta Sala en los casos: "Karl Wulff Austin y otro" y "Expresos Ayacucho, S. A."; sentencias N° 316 del 26-6-90 y N° 144 del 14-2-91. Expedientes Nros.: 3.866 y 6.765, respectivamente).

En consecuencia, resulta que esta Sala es el Tribunal competente para conocer del asunto *subjúdice*, de conformidad con los artículos 42, ordinal 14 y 43, de la Ley Orgánica que rige sus funciones, dado que el acto recurrido tiene por objeto la resolución de un contrato administrativo municipal, según lo antes expuesto. Así se declara.

Ahora bien, ha solicitado la recurrente la suspensión de efectos del acto impugnado, con fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que, en base a la calificación del objeto litigioso como contrato administrativo, por estar constituido por un contrato de arrendamiento sobre

un ejido, estima que se da el supuesto previsto en el artículo 42, ordinal 14, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al efecto recuerda la disidente que, la noción de "contrato administrativo" había perdido toda su importancia en la jurisprudencia y doctrina nacionales por carecer de efectivo valor en el sistema jurídico. En efecto, su interés radicaba en que a través de tal calificación, se podían someter a los contratos así identificados al control del juez contencioso-administrativo. Ahora bien, establecida la competencia de la Administración, *rationae personae*, como un fuero especial de la misma, no tenía sentido alguno mantener una noción que había sido importada de un régimen extraño al nuestro. La reaparición de la figura en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1976, fue objeto de verdadera alarma y preocupación en el medio jurídico, ya que cualquier controversia relativa a los contratos que se califican como administrativos, es asignada por el artículo 43 de la mencionada ley a esta Sala Político-Administrativa, en concordancia con el citado ordinal 14 del artículo 42. En este estado de cosas, y ante el riesgo de que se recargue la competencia de esta Sala de acciones intrascendentes por su cuantía e importancia social, excluyéndolas al mismo tiempo de su juez natural y de la posibilidad de la doble instancia, que la disidente estima debe hacerse una interpretación restrictiva de la norma atributiva de competencia a través de una calificación más técnica de lo que debería entenderse por "contrato administrativo", equiparándola en todo caso a los conceptos constitucionales de los contratos de interés público o contratos de interés nacional, respecto a los cuales el constituyente exige la intervención del Congreso para que puedan adquirir eficacia jurídica. El criterio sostenido por la Sala de calificar como "contrato administrativo" a cualquier negocio jurídico de un municipio que verse sobre ejidos, sustento del fallo que antecede es, a juicio de quien disiente, excesivamente simplista ya que nada aporta sobre el contenido del eventual contrato ni sobre su relación con el interés público tutelado, que serían las únicas razones calificadoras de la figura en la cual se basa.

Es por los motivos que anteceden que, según la disidente, ha debido analizarse si la figura del contrato podía efectivamente derogar la competencia natural, dadas sus características como tales, es decir, su importancia pública, el interés que compromete y su trascendencia, razones que sí podrían justificar un tratamiento especial.

**CPCA**

**26-4-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**CSJ-SPA**

**15-6-94**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

En virtud de tal precepto (Art. 42, Ord. 14 LOCSJ), toda controversia que se derive de un contrato administrativo corresponderá a esta Sala, cualquiera sea la pretensión que se deduzca, teniendo así el monopolio del control jurisdiccional de esta clase de contratos.

Por ello, resulta cierto que corresponde a esta Sala conocer del presente caso, por cuanto —según jurisprudencia de larga tradición— los contratos de venta de ejidos, previstos constitucional y legalmente, constituyen casos de contratos administrativos. Así, habiéndose declarado resuelta una venta de terrenos de tal clase por parte del Alcalde, se convierte así la nulidad del acto particular de resolución en una controversia relacionada con el contrato mismo, hasta el punto que, anulándose —si fuere el caso— el acto impugnado, recobraría su vigencia el contrato ahora resuelto.

No obstante, los apoderados del actor niegan que se trate de un ejido el terreno vendido al causante de éste y luego a él, pero aun cuando no fuera terreno ejido —aspecto sobre el cual esta Sala no se pronuncia ahora—, el solo hecho de que el Alcalde del Municipio Maneiro pretenda resolver unilateralmente un contrato de venta y proceder, luego del registro de la resolución, a realizar uno nuevo, sin tan siquiera notificar de ello a los afectados —según sostiene el actor—, demuestra la existencia de unas pretendidas facultades que sin duda pueden calificarse de exorbitantes, por lo que en cualquier caso el contrato en referencia debe ser calificado como administrativo y la competencia correspondería a esta Sala. Así se declara, aceptando la declinatoria que formuló el Tribunal Superior de la Región Nor-Oriental.

### 5. *Recursos Administrativos*

#### A. *Recurso de reconsideración*

**CPCA**

**17-3-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Wilson R. Echeverría vs. Universidad de Los Andes.

De la interpretación de la anterior norma (art. 94 LOPA), puede concluirse que el recurso de reconsideración procede, en principio, contra cualquier acto administrativo de carácter particular, *salvo contra aquellos actos que constituyan la decisión a un recurso de reconsideración*. De manera pues que en el presente caso, el recurso de reconsideración sí era procedente, ya que el acto contra el cual se interpuso era la decisión, por parte del propio Consejo de Apelaciones, de un recurso jerárquico. De manera que el pronunciamiento hecho por el anterior órgano de no tener materia sobre la cual decidir no es correcto, puesto que el recurso interpuesto sí debió ser decidido.

#### B. *Notificación de la decisión*

**CPCA**

**17-3-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Wilson R. Echeverría vs. Universidad de Los Andes.

A este respecto, es erróneo el argumento presentado por la Universidad de Los Andes, de que la decisión del recurso de reconsideración no necesitaba ser notificada. Ello es abiertamente contrario a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y al derecho a la defensa consagrado en la Constitución. Por el contrario, debido a que tal notificación no fue hecha, el lapso para apelar se inició en el momento en que el recurrente se dio por notificado.

C. *Silencio administrativo negativo*

CPCA

28-4-94

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Julio César Moreno vs. Consejo Supremo Electoral.

El recurrente ha alegado silencio administrativo negativo de la Junta Electoral Principal con respecto a la Resolución de su recurso de análisis. Por ello, interpone el día 14 de enero de 1994 recurso jerárquico ante el Consejo Supremo Electoral alegando que la Junta ha debido pronunciarse en el plazo de quince días que ordena la Ley Orgánica del Sufragio, y que este plazo venció el día 7 de enero de 1994, puesto que su recurso de análisis fue incoado el día 23 de diciembre de 1993 y, una vez transcurrido dicho lapso, la Junta no podía decidir, pues ello sería extemporáneo.

De igual modo alega silencio administrativo negativo del Consejo Supremo Electoral al no resolver el recurso jerárquico.

Ahora bien, aun cuando el artículo 211 de la Ley Orgánica del Sufragio no prevé expresamente que opera el silencio administrativo negativo cuando no se decide el recurso de análisis en el plazo establecido en el artículo 203 *ejusdem* —quince días continuos— como sí lo establece respecto a la no decisión del recurso que agota la vía administrativa, tal como lo dispone el artículo 207 de la misma Ley, sin embargo, esta Corte considera que en el supuesto de la no decisión del recurso de análisis debe entenderse también que la autoridad administrativa ha resuelto negativamente y el interesado puede intentar el recurso inmediato siguiente, en el caso, el recurso jerárquico.

En efecto, el artículo 206 de la Ley Orgánica del Sufragio ha previsto el carácter supletorio de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en los siguientes términos:

“Los recursos administrativos contenidos en este Capítulo se aplicarán con preferencia a lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En caso de ausencia de norma especial, se aplicará la citada ley”.

En consecuencia, tiene aplicación en el procedimiento administrativo electoral el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que prevé:

“En los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviere un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos, ni a sus personeros, de las responsabilidades que le sean imputables por la omisión o la demora.

Parágrafo Único: La reiterada negligencia de los responsables de los asuntos o recursos que de lugar a que éstos se consideren resueltos negativamente como se dispone en este artículo, les acarrearán amonestación escrita a los efectos de lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de las sanciones, previstas en el Artículo 100 de esta Ley”.

En consecuencia, si el organismo electoral disponía de quince días continuos para resolver el recurso de revisión administrativa, y no decide en dicho plazo, es indudable que nace para el particular la posibilidad de que opere a su favor el silencio administrativo negativo. Sin embargo, ello no releva a la Administración electoral de su obligación de pronunciarse sobre el recurso interpuesto.

De acuerdo con lo expuesto, aun cuando el recurrente había ejercido el recurso jerárquico, subsiste en la Administración el poder de adoptar proveimientos luego de haberse producido el silencio —rechazo del recurso anterior—. Así, cualquiera que sea el contenido del proveimiento explícito sobrevenido, vale decir, trátase de un pronunciamiento favorable, trátase de un pronunciamiento de rechazo, él determina la casación de la materia contenciosa en el juicio promovido contra la decisión tácita y debe ser impugnado como un nuevo recurso jurisdiccional (Ricardo Hernández Ibarra, *Notas sobre el Silencio de la Administración Pública con Particular Referencia al Silencio Rechazo en Materia de Recurso Jerárquico*, Maracaibo, 1974, página 74), lo que es perfectamente aplicable, no sólo al recurso jurisdiccional, sino al recurso administrativo subsiguiente. En efecto, cuando se sostiene la privación del poder de decisión, no se interpreta el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino que se agrega algo que no está contenido en el mismo. No existe, en consecuencia, el propósito del Legislador de privar a la Administración del poder de decidir ni la intención de atribuir al silencio el efecto de total extromisión de la autoridad superior en el conocimiento de la controversia. Por tanto, esta Corte ha de llegar a dos premisas fundamentales, a saber:

A. No obstante estar pendiente el recurso jerárquico contra el silencio, la Administración conserva el poder de proveer expresamente sobre el recurso de análisis, rechazándolo o acogiéndolo.

B. El acto administrativo explícito sobrevenido hace venir a menos el objeto del recurso jerárquico propuesto contra el silencio.

El criterio expuesto ha sido acogido por nuestra Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en su fallo del 11 de agosto de 1983 cuando expuso:

“Que el silencio no exime a la Administración de dictar un pronunciamiento expreso debidamente fundado. Que cuando la Administración resuelve expresamente el recurso administrativo después de transcurridos los plazos previstos en el artículo 134, el acto administrativo es *temporalmente válido*...” (subrayados de esta Corte).

Y, además, en su sentencia del 21 de abril de 1988 confirmó la tesis anterior así:

“...la posibilidad legal de recurrir en vía contencioso-administrativa con el ejercicio de ese derecho (artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), no exime a la Administración de la obligación de resolver de modo expreso el asunto sometido a su consideración... Por ende, aun extemporáneo, *el acto no podría considerarse nulo per se*.

.....  
A la luz de lo anteriormente señalado, dicha Resolución, no obstante resolver tardíamente el recurso jerárquico, *es válida*...” (subrayados de esta Corte).

#### IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

##### 1. *Recurso de inconstitucionalidad y amparo*

**CSJ-SPA (280)**

**28-4-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Jairo N. Navarro vs. Consejo de la Judicatura.

Por otra parte, debido a que el actor en parte de su escrito hace referencia al artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo —donde se contempla, en el segundo párrafo, la interposición del amparo conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos—, debe la Sala señalar que tampoco esta disposición permite el ejercicio de la presente acción cautelar de amparo, ya que ésta sólo puede interponerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad en los casos en que se cuestionen *leyes o actos estatales normativos*, es decir, actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores —artículo 162 de la Constitución— o aquellos abstractos, generales y de aplicación continuada dictados por cualquier órgano del Estado, mientras que el impugnado, si bien general de efectos generales, no es realmente un acto normativo.

**CSJ-SPA (514)**

**22-6-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José Antonio Rodríguez vs. Consejo Supremo Electoral.

**La acción de amparo puede interponerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad en los casos en que se cuestionen leyes o actos estatales normativos, (actos que sancionan las Cámaras como cuerpos colegisladores —Art. 162 Constitución—) o aquellos abstractos, generales y de aplicación continuada dictados por cualquier órgano del Estado.**

Por otra parte, debido a que el actor en parte de su escrito hace referencia al artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo —donde se contempla, en el segundo párrafo, la interposición del amparo conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos—, debe la Sala señalar que tampoco esta disposición permite el ejercicio de la presente acción cautelar de amparo, ya que ésta sólo puede interponerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad en los casos en que se cuestionen *leyes o actos estatales normativos*, es decir, actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores —artículo 162 de la Constitución— o aquellos abstractos, generales y de aplicación continuada dictados por cualquier órgano del Estado, mientras que el impugnado, si bien general de efectos generales, no es realmente un acto normativo.

Por tanto, no puede asimilarse la acción ejercida por el ciudadano José Antonio Rodríguez Castillo con la conjunción del amparo con la acción de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos normativos estatales prevista en el segundo párrafo del

artículo 3º *ejusdem*, pues, como es evidente, el impugnado en el presente caso carece de tal carácter normativo, no siendo posible, entonces, el que pudiese cumplirse la consecuencia jurídica contenida en tal disposición, a saber: que mediante el amparo proceda el juez a suspender la aplicación o ejecución de actos, hechos u omisiones que lesionen al solicitante *en su situación jurídica* concreta derivados del acto normativo cuestionado a través del ejercicio de la acción popular de inconstitucionalidad. Así se declara.

## 2. Acción de amparo

### A. Competencia

CSJ-SPA (279)

21-4-94

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Soto Mariano Custom and the Ship, C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

**La Corte señala los criterios existentes que regulan la competencia de los tribunales para conocer de la acción autónoma de amparo.**

La competencia de los tribunales para conocer de la acción de amparo autónoma viene regulada por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales bajo dos criterios diferentes: uno *material*, que constituye el principio de la competencia rector, y otro *orgánico*.

Así, el primero está consagrado en el artículo 7 *ejusdem* el cual, utilizando la afinidad entre la materia natural del juez y los derechos o garantías denunciados como lesionados, configuran el elemento definitorio para dilucidar la competencia en materia de amparo constitucional, y se les atribuye a los "Tribunales de Primera Instancia". Puede presumirse, por tanto, que lo pretendido mediante este criterio es que el juez competente para conocer del amparo sea el que se encuentre mayormente familiarizado o especializado con el contenido de los derechos conculcados o amenazados de violación.

En cuanto al segundo criterio se observa, que éste viene dado, precisamente, por la jerarquía de la autoridad u órgano contra quien es formulada la acción de amparo autónoma, atribuyéndosele la competencia —en esos casos— a esta Corte Suprema de Justicia en la Sala de competencia afín con los derechos conculcados —se repite el criterio material—; este criterio está consagrado específicamente en el artículo 8 de la ley que regula el amparo constitucional de la siguiente forma:

"Artículo 8. La Corte Suprema de Justicia conocerá, en única instancia y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstos en la ley, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de las acciones de amparo contra los hechos, actos y omisiones, *de los Ministros*, del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República". (Subrayado de la Sala).

En el caso concreto se evidencia que la acción interpuesta obra contra el Ministro de Hacienda, órgano que por su jerarquía constitucional está expresamente señalado en el artículo transcrito, de manera que la competencia corresponde a esta Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, para determinar si la Sala Político-Administrativa de este Máximo Tribunal es competente para conocer de la presente acción, es necesario analizar la naturaleza o índole de los derechos o garantías denunciados como lesionados en el caso concreto.

Así —a decir de la actora— existe la vulneración de los derechos consagrados en los artículos 84, 88, 96 y especialmente el 44 de la Constitución. De manera que considera esta Sala que es competente para determinar la retroactividad o no de la Resolución 2.170 emanada del Ministro de Hacienda. Así se declara.

**CPCA**

**20-5-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. Universidad José María Vargas.

**No corresponde a tribunales contencioso-administrativos el conocimiento de amparos contra universidades privadas.**

En primer lugar pasa la Corte a determinar su competencia para conocer de la acción de amparo planteada para luego, de ser el caso, examinar los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y en tal sentido se observa:

La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones de amparo autónomas —según se ha sostenido en reiterada jurisprudencia— viene determinada no sólo en razón del criterio de afinidad que preside la ley que rige la materia, sino también en razón del órgano del cual emana el acto que se pretende atentatorio contra los derechos y garantías constitucionales; tal criterio es, en efecto, el que define cuál es el Tribunal de Primera Instancia dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, en el presente caso, el ente presuntamente agravante es la Universidad "José María Vargas", el cual, contrariamente a lo que sostiene el tribunal declinante, no es una persona jurídica de carácter público, sino un instituto de carácter privado. Yerra por tanto el tribunal de origen al considerar que todas las universidades son personas jurídicas de carácter público por ser instituciones al servicio de la Nación, según lo dispone el artículo 2º de la Ley de Universidades. Cabe señalar que el artículo 8º de la misma ley distingue entre Universidades Nacionales y Privadas, siendo de este último carácter la Universidad "José María Vargas", ente presuntamente agravante en la presente acción de amparo constitucional.

Por todos los razonamientos expuestos, considera la Corte que no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para conocer de la presente acción de amparo constitucional y por ende tampoco a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

CSJ-SPA (134)

15-3-94

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Corte ratifica el criterio jurisprudencial en el sentido de considerar extensible al Congreso de la República y a cada una de sus Cámaras su competencia en materia de amparos autónomos.**

En fecha 7 de marzo de 1993 se dio cuenta en Sala y se designó como ponente a la Magistrada que con tal carácter suscribe, a los fines de decidir la presente acción de amparo.

Efectuada la lectura individual del expediente, se pasa a analizar si están dados los requisitos de admisibilidad. Por lo que atañe a la competencia de esta Sala para conocer de acciones de amparo autónomas contra el Congreso de la República, en sentencia de fecha 8 de noviembre de 1990, relativa a la acción de amparo constitucional interpuesta por el diputado Anselmo Natale, contra dicho organismo, se hicieron las siguientes consideraciones:

“... para esta Sala, no aceptar la inclusión de los Presidentes de la Cámara de Diputados y de la Cámara del Senado dentro de la lista de autoridades a que se refiere el artículo 8 analizado, sería ir en contra de la razón que justifica el fuero especial creado por el propio legislador. Por otra parte, esta interpretación resultaría coherente con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual precisa que conocerán de las acciones de amparo los tribunales de primera instancia, entendiéndose por ellos los que conozcan en primera instancia y no los que se denominen así, que lo sean en la materia afín con el derecho vulnerado. Ahora bien, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, sería competente para conocer en primera y única instancia, dentro de la Jurisdicción Constitucional y Contencioso-Administrativa, de las acciones ordinarias que se intenten contra los actos emanados de los órganos deliberantes nacionales, siendo además el único tribunal que lo es en la materia afín con la naturaleza del derecho denunciado como lesionado. Por las razones expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia asume el conocimiento del presente asunto y así lo declara”.

Este criterio fue reiterado en sentencia de fecha 5 de agosto de 1992, relativa a la acción de amparo constitucional interpuesta por los abogados Miguel Rodríguez Torres y Armida Quintana Matos de Rodríguez, en representación de su menor hijo Eugenio Andrés Rodríguez, contra un órgano del Congreso. En tal oportunidad, nuevamente se estableció, que si bien el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no menciona expresamente al Congreso de la República dentro de los órganos a los cuales se somete a la competencia de la Corte Suprema de Justicia en materia de amparo, sin embargo, es menester atender al hecho de que los organismos enunciados en el mencionado artículo, lo son, en base a la importancia y trascendencia que podrían tener los amparos ejercidos contra autoridades de alto rango. Por lo anterior, tal como lo indicara la Sala en el caso Anselmo Natale se consideró extensible al Congreso de la República y a cada una de sus Cámaras, su competencia en materia de amparos autónomos.

En la presente oportunidad se acoge y reitera el criterio jurisprudencial precedentemente expuesto y se estima que en el caso presente, el mismo resulta aplicable y así se declara.

**CPCA****2-3-94**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

**La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones autónomas de amparo viene determinada, no sólo en razón del criterio de afinidad con el derecho pretendidamente afectado, sino también en razón del órgano del cual emana la conducta que se dice atentatoria contra determinado derecho o garantía constitucional.**

**CPCA****17-1-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Ahora bien, el criterio de la afinidad, como se sabe, no es original de la Ley de Amparo vigente. Era ya un principio —como tantos otros convertidos luego en derecho positivo— surgido de la jurisprudencia emanada de los tribunales que, ante la ausencia de ley y frente al categórico mandato del artículo 49 de la Constitución de la República, debieron conocer de las primeras solicitudes de amparo constitucional, teniendo que aplicar los criterios en el momento más razonable. Fue así como ya en la sentencia del 20 de octubre de 1983, dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el “caso Andrés Velásquez”, se utilizó el criterio de la afinidad del derecho alegado con la competencia natural del tribunal.

Sin embargo, el criterio de la afinidad —aunque aparentemente sencillo— en realidad presenta una dificultad y es la de que los derechos no son de fácil calificación atendiendo a su naturaleza. Así, el derecho al trabajo parece evidentemente de naturaleza laboral y el de ser elegido de naturaleza política, pero la naturaleza del derecho a la protección a la salud, por ejemplo, así como la de muchos otros, es más difícil de calificar. En ese orden de ideas, se observa que el derecho previsto en el artículo 96 de la Constitución —que es, precisamente, el denunciado como violado en el caso de autos— podría ser catalogado, en un primer acercamiento, como de naturaleza mercantil; así lo determinó la propia Corte Suprema de Justicia en el caso ASFAPETROL, mencionado por MARAVEN, S. A., al señalar, en relación con el mismo artículo 96 constitucional debatido en ese caso, que se trataba de “derechos o garantías constitucionales aparentemente referidos al ámbito de relaciones privadas y actividad mercantil”, aun cuando, al analizar la relación concreta existente entre los pretendidos agravante y agraviado sostuvo que la naturaleza de dicha relación jurídica era pública y no privada.

Ese inconveniente inicial, derivado de la dificultad para determinar la “naturaleza” de los derechos constitucionales, se agudiza por el hecho de que, en la organización judicial venezolana, no es ese —naturaleza del derecho debatido— el criterio clave para la distribución de la competencia material entre las distintas ramas que conforman el Poder Judicial; tal distribución se opera, más bien, en función de la naturaleza de la relación jurídica dentro de la cual se encuentra enmarcado, en el caso concreto, el derecho objeto del debate judicial.

Es por ello que la jurisprudencia ha ido dando al referido artículo 7 una interpretación no tan literal y más razonable y cónsona con la intención del legislador, como lo es la de que el conocimiento de las acciones de amparo debe ser asumido por los tribunales ordinarios que, en razón del ámbito material de su competencia natural, están especializados en el ordenamiento jurídico sustantivo aplicable a

la materia dentro de la cual se desarrolla la controversia objeto de la solicitud de amparo. En vista de que —como antes se afirmó— la competencia material de los tribunales viene determinada, no por la naturaleza del derecho en sí mismo, sino por la de la relación jurídica dentro de la cual se inserta, en el caso concreto, la denunciada violación a aquél, es entonces este último elemento el que debe determinar igualmente la competencia en materia de amparo.

Como consecuencia del anterior razonamiento, en casos como el presente se hace imprescindible analizar la relación existente entre el solicitante del amparo —pretendido agraviado y el señalado como agravante, para determinar si se trata de una relación similar a las que son propias del ámbito de competencia material de esta jurisdicción contencioso-administrativa.

A tal efecto se observa que la conducta denunciada como violatoria del derecho constitucional alegado se ha producido dentro del marco de una relación contractual existente entre las empresas MARAVEN, S. A. y Estación de Servicio Ciudad Bolivia, C. A., en virtud de la cual aquélla suministra a ésta determinados productos derivados de hidrocarburos, que son luego expedidos al público por ésta. Al tratarse de la comercialización de productos, así sea dentro de un sector económico reservado al Estado, conforme al artículo 97 de la Constitución, debe entenderse que la relación existente en este caso es eminentemente mercantil, surgida entre dos personas jurídicas que tienen el carácter de sociedades mercantiles —aun cuando una de ellas esté encuadrada en la organización estatal— y con el objeto de obtener lucro. Debe recordarse que, sin dejar de lado su finalidad de procurar la satisfacción del interés general, cuando el Estado decide recurrir a figuras organizativas propias del derecho privado para llevar a cabo sus cometidos, lo hace con la finalidad de obtener el deseado dinamismo del que gozan aquéllas en su actuación y desplegar su actividad en ciertas áreas —en este caso, el sector económico— como lo harían los particulares. Efectivamente, para desarrollar actividades de carácter económico, el Estado no acude, normalmente, a las figuras que aporta el derecho público, sino que por su propia naturaleza— la obtención de las ganancias que genera la realización de actos de comercio, según la designación de la legislación mercantil venezolana— se utilizan figuras surgidas del derecho privado.

Ahora bien, los fines de interés general —y de conveniencia nacional, conforme al precepto del citado artículo 97 de la Constitución que prevé la figura de la reserva— no pueden llevar a la necesaria conclusión de que la actividad comercial realizada pierde su carácter mercantil.

Es cierto que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el caso de la solicitud de amparo constitucional realizada por la empresa Asfalto de Petróleo (ASFAPETROL) contra Petróleos de Venezuela, S. A., en su sentencia del 12 de agosto de 1992 —citada por MARAVEN, S. A., como sustento de su tesis de la incompetencia del tribunal que conoció del recurso en primera instancia en el Estado Barinas—, sostuvo que las acciones de amparo constitucional intentadas contra las actuaciones surgidas con ocasión de contratos de suministro celebrados por las operadoras filiales de Petróleos de Venezuela, S. A., con empresas que utilicen productos elaborados o comercializados por éstas —en atención, según se afirmó en dicho fallo, al “carácter eminentemente administrativo de (tales) contratos”— son de la competencia de los tribunales contencioso-administrativos, específicamente de esta Corte, aunque en el caso concreto decidió conocer de la causa por avocamiento. Sin embargo, a juicio de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, el innegable interés general envuelto en la reserva al Estado de este esencial sector de la economía nacional no altera la naturaleza mercantil de la actividad económica realizada por MARAVEN, S. A., en tanto que empresa operadora, filial de Petróleos de Venezuela, S. A.

En efecto, el reservar al Estado una actividad económica determinada no se hace con el objetivo de convertirla en pública; lo que sucede es que, dada su importancia, se considera que debe ser el Estado, para cumplir con sus cometidos, el que la lleve a cabo, a fin de asegurar su realización y, adicionalmente, la obtención de la ganancia que la misma produce para —eso sí— ser distribuida y utilizada en forma tal que se consiga un beneficio para la colectividad, como “deber insoslayable” del Estado y no como “un simple negocio”, tal como lo asentó la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 5 de octubre de 1979.

No puede olvidarse que el Estado, al dictar la denominada Ley de Nacionalización, optó por la utilización de la figura de las sociedades mercantiles por una razón lógica: si se pretendía con ellas sustituir a las empresas concesionarias que hasta el momento operaban en el sector e iniciar así una nueva actividad económica para el Estado, que implica todo un proceso productivo y de comercialización, debía recurrirse a una figura jurídica idéntica a aquella que los particulares empleaban, aunque no fueran propias del derecho público.

Así, si bien en el artículo 5º de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos se prevé la realización de las actividades reservadas “directamente por el Ejecutivo Nacional”, el artículo siguiente dispone que éste deberá organizar la “administración y gestión de las actividades reservadas” a través de la creación de empresas —“con las formas jurídicas que considere conveniente”— que sean propiedad del Estado, debiendo atribuir a una de ellas “las demás”. De la lectura del citado artículo se observa que la forma seleccionada por el legislador fue la de sociedad mercantil, por la repetida referencia que hace al capital y a las acciones de las empresas.

Como se ve, tal opción organizativa del legislador fue cónsona con la naturaleza económica de la actividad asumida por el Estado por virtud de la reserva. De allí se desprende que el ordenamiento jurídico que deba aplicarse en el desempeño de tal actividad y, especialmente, en las relaciones que dichas empresas entablen con otros agentes económicos, sea el mismo aplicable a las actividades económicas desarrolladas por los particulares.

La anterior consideración conduce a esta Corte a estimar que la relación jurídica dentro de la cual se desenvuelve el derecho pretendidamente violado en este caso es de naturaleza mercantil y no jurídico-administrativa. Así lo declara.

**CSJ-SPA (137)**

**22-3-94**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Hugo Alencar T. vs. Gobernación del Estado Amazonas.

*Al respecto, se observa:*

La competencia de la acción de amparo constitucional viene determinada bajo dos criterios: uno material, que atribuye el conocimiento de estas acciones a los tribunales de primera instancia cuya competencia por la material resulte afín con la naturaleza de los derechos o garantías denunciados como violados; y el otro orgánico o personal, por el cual la Corte Suprema de Justicia, en la Sala de competencia afín con los supuestos derechos conculcados, conoce de las acciones interpuestas contra la actuación de distintos órganos del Poder Público, en especial, contra los emanados del “Presidente de la República, de los Ministros, del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República” (artículo 8º).

Si bien es cierto, como lo señala el accionante, que la Sala ha interpretado el parcialmente transcrito artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo en forma extensiva, en el sentido de que existen otros órganos no expresamente ahí enumerados que sin embargo deben incluirse en esa disposición; debe señalarse que siempre se ha sostenido que esos órganos serán todos aquellos que ostentan *jerarquía o rango constitucional y carácter nacional*, (véanse decisiones del 8 de noviembre de 1990 y del 16 de junio de 1991, casos: “Anselmo Natale” y “Reina Henríquez de Peña”, respectivamente).

Por tanto, en el caso de autos, al no estar el supuesto agravante contemplado expresamente en el referido artículo 8º ni dentro de los parámetros jurisprudenciales antes esbozados, la presente acción de amparo ejercida contra el Gobernador del Estado Amazonas escapa de la competencia de esta Corte Suprema de Justicia.

De manera que, de acuerdo con el criterio material de atribución de competencia contenido en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Amparo y debido a que los derechos denunciados como vulnerados son de naturaleza política y administrativa, competente para conocer y decidir la presente acción de amparo resulta ser el Tribunal Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo respectivo (véase decisión de esta Sala del 16-11-89, caso: “Partido Social Cristiano COPEI”).

**CPCA**

**8-2-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Municipio San Joaquín del Estado Carabobo.

De la norma transcrita (Art. 7 LOA), se evidencia que la competencia de los tribunales para conocer de las acciones de amparo constitucional, se estableció en base a un criterio esencialmente material, por cuanto deberá conocer de ellas aquél que tenga competencia afín con el derecho o garantía constitucional violado o amenazado de violación. Por ello cuando se interponga una acción de amparo los jueces deben determinar la naturaleza del derecho constitucional denunciado como violado o amenazado de violación para dilucidar cuál es el órgano jurisdiccional al que está atribuida la competencia.

Ahora bien, respecto al criterio material para determinar la competencia frente a las acciones de amparo constitucional, esta Corte, en fallo del 14 de enero de 1994, sostuvo lo siguiente:

“Sin embargo, el criterio de la afinidad —sencillo en apariencia— apareja una dificultad y es la de que los derechos no son de fácil calificación atendiendo a su naturaleza. Esta dificultad se agrava, además, por el hecho de que en nuestra organización judicial no es la naturaleza de los derechos debatidos el criterio que ha privado para distribuir la competencia material entre las distintas ramas que conforman el Poder Judicial; el criterio para hacer tal distribución está referido, más bien, a la naturaleza de la relación jurídica específica dentro de la cual se encuentra enmarcado, en el caso concreto, el derecho debatido en el juicio.

“Por ello, la jurisprudencia ha dado al asunto una interpretación más razonable y consona con la intención del legislador: que el conocimiento de las acciones de amparo sea asumido por los tribunales ordinarios o especiales que, en razón del ámbito material de su competencia natural, estén especializados en el ordenamiento jurídico sustantivo aplicable a la materia dentro de la cual se



**de forma directa e inmediata de derecho públicos subjetivos; por lo que no puede ser el medio judicial idóneo para controlar si el acto, hecho u omisión cuestionados infringen normas de rango inferior.**

En cuanto a la admisibilidad de la acción, la Sala observa:

Ha sido criterio reiterado que el amparo constitucional, como su nombre lo indica, se encuentra dirigido —por su carácter esencialmente extraordinario—, a controlar, en forma exclusiva y excluyente, sólo la violación de derechos y garantías de rango constitucional directamente ocasionada por cualquier acto, hecho u omisión.

En efecto, la extraordinariedad de la acción de amparo exige que para su procedencia el acto señalado como lesivo contrarie de forma directa e inmediata normas constitucionales consagratorias de derechos públicos subjetivos. Por lo que no puede ser el medio judicial idóneo para controlar si el acto hecho u omisión cuestionados infringen normas de rango inferior. Para la salvaguarda de éstas nuestro ordenamiento procesal contempla acciones específicas, v. gr. el recurso contencioso-administrativo.

Lo anteriormente expuesto se explica porque lo contrario, es decir, que el amparo constitucional resulte idóneo para vigilar la legalidad de las actuaciones del Poder Público, significaría suplantarse de hecho todo el sistema procesal vigente, atentado contra el carácter extraordinario de aquél (véanse decisiones del 23-5-88 y 10-7-91, casos “Fincas Algaba” y “Tarjetas Banvenez”, respectivamente).

En el caso de autos, puede observarse así mismo cómo el actor alega en su escrito que el acto cuestionado de la Ministro de Educación, de fecha 15-10-93, resulta lesivo de su derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución, porque —señala textualmente— “el proceso no fue iniciado ni instruido por el funcionario dotado de competencia por la ley para hacerlo”.

Específicamente, la denuncia del actor radica en que, por ser funcionario de carrera, “los artículos 110 y siguientes del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa establecen que lo concerniente . . . a la sustanciación del expediente disciplinario de un funcionario de carrera es de exclusiva competencia del Jefe de Personal”. De manera que la violación de su derecho constitucional a la defensa se produce —a su decir— porque el procedimiento disciplinario que se le siguió fue iniciado y sustanciado por un funcionario que, de acuerdo con la ley, según alega, resulta incompetente.

Lo anterior obliga a concluir en la inadmisibilidad de la acción autónoma de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Adolfo Alcalá, ya que realmente el actor le está imputando al acto de la Ministro de Educación violaciones indirectas y mediatas de la Constitución, lo cual, como se expresó, no se encuentra dentro del ámbito de protección del medio judicial extraordinario escogido por el recurrente.

**CPCA**

**28-4-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Flor G. González vs. Instituto Tecnológico de Ejido.

**Ante la acción autónoma de amparo constitucional, el Juez está obligado a analizar los textos legales a los fines de determinar si se ha violado o no la Constitución.**

Ahora bien, ante una acción autónoma de amparo constitucional el juez se encuentra obligado a analizar los textos legales a los fines de determinar si se ha violado

o no la Constitución, pues de otro modo la acción de amparo constitucional se convertiría en letra muerta, ya que la mayor parte de los derechos constitucionales se encuentran reglamentos en la Ley. Distinto sería el caso en que a través de una acción autónoma de amparo no se denunciaren violaciones constitucionales sino exclusivamente legales, o que la acción de amparo vaya acompañada de un recurso contencioso-administrativo, ya que en ambos supuestos el juez no podría nunca analizar disposiciones de rango legal para fundamentar un mandamiento de amparo.

**CSJ-SPA (313)**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Josefina Calmaño de Temeltas

Caso: Hugo Alencar vs. Gobernador del Estado Amazonas.

**La acción de amparo constitucional constituye un medio procesal destinado a la protección y al restablecimiento de verdaderos derechos o garantías subjetivas de rango constitucional y no para controlar, de forma objetiva y abstracta el apego o no a la normativa constitucional de las actuaciones de los órganos del Poder Público, por lo que limitada como está a la existencia de una lesión de derechos o libertades ciudadanas no resulta procedente cuando las normas fundamentales denunciadas como violadas no consagran derechos o garantías subjetivas para los ciudadanos.**

Luego de las declaraciones precedentes, pasa la Sala a emitir el pronunciamiento correspondiente sobre el fondo del asunto debatido, es decir, sobre la existencia o no de las violaciones de derechos constitucionales denunciadas por el actor, lo cual hace en los términos siguientes:

Alegan los apoderados del actor que la actuación del ciudadano Edgar Vicente Sayago es violatoria de los derechos contenidos en los artículos 23 ordinal 1º, 117, 119, 120, 110, 112 y 68 de la Constitución.

Al respecto, manteniendo en lo posible el orden de los alegatos esgrimidos, se observa:

En cuanto a la violación de los artículos 23 ordinal 1º, 117, 119, 120 de la Ley Fundamental, observa la Sala que, como es reiterada jurisprudencia, la acción de amparo constitucional constituye un medio procesal destinado a la protección y al restablecimiento de verdaderos derechos o garantías subjetivos de rango constitucional y no para controlar, de forma objetiva y abstracta, el apego o no a la normativa constitucional de las actuaciones de los órganos del Poder Público, por lo que, circunscrita como está a la existencia de una lesión de derechos o libertades ciudadanas, no resulta procedente cuando las normas fundamentales denunciadas como violadas no consagran derechos o garantías subjetivas para los ciudadanos (véase decisión del 31-1-91, caso: "Anselmo Natale").

Esta precisión, sobre el objeto de la acción de amparo constitucional, resulta relevante para el caso de autos porque ninguno de los artículos indicados (23 ordinal 1º, 117, 119, 120 de la Constitución) son consagratorios, verdaderamente, de derechos o garantías públicos subjetivos sino que se limitan a prever atribuciones de órganos del Poder Público y principios que estructuran jurídicamente el Estado, como el orden público y la legalidad.

Por tanto, al no contener ninguno de estos artículos constitucionales *derechos subjetivos*, deben ser desechadas las denuncias del actor, y así se declara.

**CPCA****8-6-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Alberto González vs. República (Ministerio del Trabajo).

**El amparo no es un mecanismo procesal para controlar puramente la constitucionalidad de los actos del Poder Público, sino, es un medio destinado específicamente a proteger la vigencia de los derechos constitucionales (Art. 49 de la Constitución).**

Así, pues, aplicando ese mismo criterio al caso de autos, esta Corte observa que el accionante denunció la violación de los artículos 117 y 119 del texto constitucional. Ahora bien, el artículo 117 de la Constitución dispone lo siguiente:

“La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”.

Por su parte el artículo 119 dispone que:

“Toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son nulos”.

Como puede observarse, no se trata de disposiciones consagratorias de derecho individual alguno, sino que son más bien normas contentivas de principios a los que debe ajustarse la actividad administrativa, por lo que mal puede pretender el accionante que esta Corte le acuerde un amparo basándose en la supuesta violación de esas normas.

Tal como lo ha dispuesto esta Corte en numerosas ocasiones, el amparo no es un mecanismo procesal para controlar puramente la constitucionalidad de los actos del Poder Público, sino, conforme a lo que prevé el artículo 49 de la Constitución, es un medio destinado específicamente a proteger la vigencia de los derechos constitucionales. No siendo ello lo que pretende en este caso el actor, necesario es declarar improcedente su acción.

**CSJ-SPA (249)****21-4-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Carlos Campos vs. Consejo Supremo Electoral.

Finalmente, denuncia el actor la violación del “derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica”, que entiende consagra el artículo 117 de la Ley Fundamental, por el cual tiene el derecho constitucional a que los actos administrativos que incidan en su esfera subjetiva estén sujetos a la Constitución y a las leyes.

Al respecto, debe recordarse que la acción de amparo, según la interpretación tradicional y generalizada, procede frente a las violaciones directas e inmediatas de derechos subjetivos o garantías contenidas expresa o implícitamente en la Carta Magna, de manera que su procedencia está limitada, primero, por el hecho de que se lesionen de forma directa e inmediata preceptos constitucionales y, segundo, que estas disposiciones sean consagratorias de verdaderos derechos subjetivos o garantías —entendidos éstos como situaciones de intereses evidentemente privados—, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular con el cual

puede imponer a otro, aun a la Administración, una conducta y no como un mecanismo abstracto de control de la constitucionalidad.

Con base en las premisas anteriores, es evidente que la denuncia de violación del artículo 117 de la Constitución debe ser desestimada, ya que en él —donde textualmente se establece que “La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y éstas debe sujetarse su ejercicio”— no se presenta ninguna de las dos exigencias anteriores: no puede ser violado directa e inmediatamente ni tampoco es consagratorio de derechos o garantías subjetivas.

Esta Sala ha señalado (vid. decisión del 23-5-88, caso: “Fincas Algaba”) que esa “norma, por su propia y específica formulación, jamás puede ser violada en forma directa”, razón por la cual el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia a los accionantes o recurrentes invocar otras normas constitucionales violadas directamente para demostrar, en consecuencia, la violación de aquélla; y la garantía de la legalidad objetiva —los órganos del Poder Público respeten la Constitución y las leyes— no es un derecho subjetivo de los particulares sino, en tal caso, una expectativa que éstos pueden hacer valer mediante la interposición de recursos o acciones, especialmente amplios en nuestro derecho, que garanticen la vigencia e invulnerabilidad del Estado de Derecho.

Por tanto, la denuncia de violación del artículo 117 constitucional alegada por el apoderado del actor resulta ser improcedente, y así se declara.

**CPCA****16-3-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Colegio de Odontólogos del Estado Carabobo.

Hecha la anterior precisión, debe esta Corte advertir que el mecanismo del amparo está destinado a proteger contra la violación de derechos constitucionales. Por eso, la denuncia de violación de derechos que tengan su origen en una fuente distinta a la Constitución no puede ser objeto de esta vía excepcional de protección. Como consecuencia de ello, no puede esta Corte, como juez constitucional, entrar a considerar la denuncia de violación del “derecho a votar” que las accionantes afirman detentar, con base en los artículos 52, 54 y 55 de la Ley de Universidades, y sólo podrá hacerlo en relación con los derechos consagrados en los artículos 59, 61 y 68 de la Constitución.

**CSJ-SPA (134)****15-3-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**En materia de amparo constitucional no basta con un señalamiento genérico de las garantías que se enuncian violadas o amenazadas de violación, es necesaria la determinación clara y precisa de las que efectivamente sean objeto de la defensa que la acción ofrece.**

Al efecto se observa:

La acción de amparo constitucional prevista en el artículo 49 de la Constitución y en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, está destinada a restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida a cualquier habitante de la República, en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Cons-

titución consagra en su beneficio, de conformidad con la ley. Es decir, que la acción de amparo está destinada a eliminar la lesión de un derecho o una garantía constitucionales, o impedir que la misma se produzca cuando exista amenaza de que ello ocurra.

En el caso presente, el solicitante del amparo señala como garantías amenazadas respecto a su persona, en primer lugar, varios enunciados contenidos en el Preámbulo de la Constitución, que aluden al propósito del constituyente de mantener la igualdad social y jurídica sin discriminaciones; el de asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones y el sustentar el orden democrático, como medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos.

Observa esta Sala que, si bien se ha debatido sobre el carácter normativo del Preámbulo de la Constitución, debate del cual emerge que el mismo orienta el espíritu de las instituciones que posteriormente desarrolla en su articulado; sin embargo, en materia de amparo constitucional no basta con un señalamiento genérico de las garantías que se enuncian violadas o amenazadas de violación, sino que es necesario que las que efectivamente sean objeto de la defensa que la acción ofrece, se determinen con claridad y precisión. Mediante el amparo no se trata de obtener una protección en abstracto, sino la protección concreta de una situación jurídica. En consecuencia, el fundamento de la acción basado en las premisas constitucionales, no puede dar lugar a un examen jurisdiccional de la denuncia, por cuanto escapa a la finalidad del amparo constitucional.

Igualmente, indica el solicitante del amparo que ha sido amenazado de violación su derecho político, previsto en el artículo 112 de la Constitución, que establece lo siguiente:

Artículo 112: "Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas, los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes".

Se aprecia al respecto, que el artículo 112 enclavado en el Capítulo VI (Derechos Políticos) de la Constitución está específicamente destinado a regular la elegibilidad pasiva (así como su antecesor, el artículo 111 regula la elegibilidad activa). El régimen al cual esta normativa se aplica es el de las elecciones para los llamados cargos electorales, esto es, aquellos que están sometidos al sufragio, al cual alude el artículo 4 *ejusdem*, cuyas características son el ser universal, directo y secreto. En forma alguna se refiere a las designaciones que, para determinados cargos, deban hacer los organismos públicos, como es el caso del Fiscal General de la República. Al efecto alega el actor, que tiene las características propias exigidas para ser elegibles. Ahora bien, no cae dentro del régimen del artículo 112 la elección del Fiscal General de la República, que no se efectúa en forma directa, sino que la realizan las Cámaras reunidas en sesión conjunta. En consecuencia, el derecho cuya amenaza de lesión denuncia, en forma alguna se subsume en el supuesto de elección del Fiscal General de la República.

Por otra parte, los vicios que el solicitante del amparo le imputa a la conducta del Congreso están constituidos por la omisión de un procedimiento que haga público y notorio el llamamiento de los interesados en optar al cargo de Fiscal que otorgue las mismas oportunidades a todos los candidatos, que implique la evaluación pública de las credenciales de los aspirantes y que se efectúe mediante votación secreta, adjudicándose el cargo a quien obtenga la mayor votación entre los postulados.

Este procedimiento que el actor señala, y que solicita se ordene seguir al Congreso, obedece indudablemente a las aspiraciones de todos los ciudadanos del país conscientes de la trascendencia de la designación; sin embargo, no ha sido previsto

en la Constitución y no consta en ninguna norma de rango legal. En consecuencia, mal puede estimarse que la conducta del Congreso al no seguir tal procedimiento sea por este solo hecho, violatoria de un trámite procedimental, cuando el mismo no ha sido consagrado en norma alguna.

C. *Caracter extraordinario*

CSJ-SPA (377)

26-5-94

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Varios vs. Junta Electoral Principal del Estado Bolívar.

Al respecto, se observa:

La jurisprudencia de esta Sala, y en general la de la Corte Suprema de Justicia, ha precisado entre los principios fundamentales de este medio de protección constitucional su carácter extraordinario.

Este principio fundamental ha sido recogido, luego, por la Ley Orgánica de Amparo, donde en el artículo 5º se establece que "la acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional". (Subrayado de la Sala).

Se observa claramente de lo anterior, que el legislador de amparo ha contemplado a esta acción de la misma forma como la jurisprudencia de Sala lo había hecho: como un remedio judicial extraordinario o especial que sólo resulta admisible cuando se hayan agotado, no existan o sean inoperantes otras vías procesales que permitan la reparación del alegado daño de derechos constitucionales (vid. decisión del 6-8-87, caso: "Registro Automotor Permanente").

El carácter extraordinario del amparo se ve forzado además por la reiterada exigencia jurisprudencial de que para su procedencia sean violados directa e inmediata derechos de rango constitucional de manera que cuando las violaciones sean realmente de normas legales o sublegales y no de disposiciones constitucionales, los perjudicados deben hacer uso de los medios judiciales previstos por el legislador para evitar y restablecer las situaciones jurídicas lesionadas específicamente por actuaciones ilegales (vid. decisiones del 23-5-88 y del 1-q-91, casos: "Fincas Rlgaba" y "Tarjetas Banvenez").

La precisión anterior, sobre la naturaleza extraordinaria o especial de la acción de amparo, reviste relevancia en el caso de autos porque claramente puede desprenderse del escrito de solicitud que mediante la presente acción se pretende que esta Sala entre a conocer de actuaciones de la Junta Electoral Principal del Estado Bolívar que están directamente vinculadas al proceso comicial celebrado el 5 de diciembre de 1993. Siendo evidente que para tales efectos el legislador, específicamente en el Título VI "De la revisión de Actos de los Organismos Electorales" de la Ley Orgánica del Sufragio, ha previsto recursos y procedimientos administrativos y judiciales breves y especiales, así como motivos de impugnación específicos, a los cuales debieron acudir los solicitantes, en caso de considerar que esas decisiones se apartan de la normativa legal y sublegal establecida previamente.

En efecto, dispone textualmente el artículo 212 de la Ley Orgánica del Sufragio:

"Los partidos políticos nacionales y regionales, grupos de electores y toda persona que tenga interés, podrán interponer el Recurso de Nulidad Electoral contra

los actos de los organismos electorales de la República relacionados directamente con un procedimiento comicial.

El recurso de nulidad previsto en este artículo no procederá contra los actos administrativos relativos a su funcionamiento institucional o a materias no vinculadas directamente a un proceso electoral, los cuales serán impugnados de conformidad con los recursos y procedimientos previstos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y otras leyes especiales.

Los partidos políticos regionales y grupos de electores sólo podrán intentar dicho Recurso respecto de los actos emanados de los organismos electorales de la jurisdicción en la que aquéllos actúen”.

Por tanto, debido a la naturaleza extraordinaria de la acción de amparo y al hecho de que para satisfacer la pretensión de los actores —que no es más que el control judicial sobre el proceso de totalización y escrutinio llevado a cabo por la Junta Electoral Principal del Estado Bolívar en el marco de las elecciones realizadas el 5 de diciembre de 1993—, existen medios procesales *ad hoc* contemplados en la Ley Orgánica del Sufragio (artículos 211 al 231), de conformidad con el artículo 5, primer párrafo, en concordancia con el artículo 6º, numeral 5, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y con la interpretación que sobre éste ha aplicado esta Sala (vid. decisión del 4-8-90, caso: “Pedro Francisco Grespán Muñoz”), la presente acción autónoma de amparo resulta inadmisibile, y así se declara.

**CSJ-SPA (46)**

**10-2-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Para decidir, observa la Sala:

Ha sido criterio reiterado de este Máximo Tribunal, sostener el carácter extraordinario de la acción de amparo, en el sentido de que no puede sustituir a otros medios procesales de impugnación para proteger los derechos y garantías constitucionales. Ha manifestado la Sala que no es posible utilizar la acción de amparo, como sustitutoria de los recursos precisa y específicamente arbitrados por el legislador —en desarrollo de normas fundamentales— para lograr de esta manera el propósito que se pretende en autos. Si tal sustitución se permitiere, el amparo llegaría a suplantar no sólo esa, sino todas las vías procesales establecidas en nuestro sistema de derecho positivo.

Este carácter extraordinario se hace necesario para mantener una justicia efectiva en los fallos, porque el derecho a la defensa exige un ejercicio pleno dentro de un proceso contencioso, y en el proceso de amparo no puede lograrse un cuidadoso examen de la *litis*, ni lo pretende la ley que la regula.

Dentro de este contexto, la Sala ha interpretado el numeral 5 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo como una carga procesal del accionante de acudir a las vías procesales ordinarias antes que el amparo, “nunca como una facultad libre de acudir o no a las vías establecidas”. (Véase entre otras, sentencia del 14-8-90. Caso: Pedro F. Grespán Muñoz).

Es por ello, que de existir un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, la acción de amparo resulta inadmisibile, por no darse el presupuesto esencial de dicha acción, cual es su carácter extraordinario.

Por tanto, en el caso de autos observa la Sala que en materia electoral sí existe una vía principal, consagrada en la novísima Ley Orgánica de Sufragio, en favor de toda persona natural o jurídica afectada por “actos administrativos de naturaleza electoral emanada de los organismos competentes”. (artículos 198 y 212).

En efecto, en el Capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica del Sufragio, está consagrada la revisión de los actos de los organismos electorales, con un procedimiento especial estipulado a partir del artículo 221 *ejusdem*.

Ejercidos esos recursos, la propia ley excluye la procedencia, expresamente, de la acción de amparo en materia electoral.

Por tanto, no dándose en el caso de autos el presupuesto del carácter extraordinario de la acción de amparo constitucional a que se contraen los artículos 5 y 6 ordinal 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que impiden su admisión cuando exista otro medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, y vistas además, las disposiciones de la Ley Orgánica del Sufragio que expresamente la excluyen, la presente acción de amparo resulta inadmisibile, y así se declara.

**CSJ-SPA (151)**

**23-3-94**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Williams A. Cárdenas R. vs. Junta Electoral Principal del Estado Trujillo.

La presente acción autónoma de amparo constitucional es interpuesta por el ciudadano Williams Alexis Cárdenas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución y en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, donde se establece que “la acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, *cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional*” (subrayado añadidos).

Se observa claramente de lo anterior, que el legislador de amparo ha contemplado a esta acción, de la forma como la jurisprudencia de Sala lo había sostenido, como un remedio judicial extraordinario o especial que sólo resulta admisible cuando se hayan agotado, no existan o sean inoperantes otra vías procesales que permitan la reparación del alegado daño de derechos constitucionales (vid. decisión del 6-8-87, caso: “Registro Automotor Permanente”).

La precisión anterior, sobre la naturaleza extraordinaria o especial de la acción de amparo, reviste relevancia en el caso de autos, porque claramente puede desprenderse de la solicitud del abogado Williams Alexis Cárdenas que mediante la presente acción pretende obtener los efectos para los cuales el legislador, específicamente en el Título VI “De la revisión de los Actos de los Organismos Electorales” de la Ley Orgánica del Sufragio, ha previsto recursos y procedimientos administrativos y judiciales breves y especiales, así como motivos de impugnación específicos.

En efecto, no es el amparo constitucional el medio procesal idóneo ni apropiado para que esta Sala se pronuncie —más cuando existen vías judiciales creadas *ad hoc*— sobre justeza al derecho de actos derivados de un proceso electoral, como lo plantea el actor al solicitar que se deje sin efectos el acto de proclamación del ciudadano Luis Mazzarri como diputado uninominal al Congreso por el Circuito Nº 2 del Estado Trujillo; que se *anulen* determinadas actas de escrutinios —específicamente las números 19.616 y 19.618 correspondientes a dicha entidad federal; que se deje sin efecto la totalización de los escrutinios efectuada por la Junta Electoral Principal en el indicado Circuito Nº 2 del Estado Trujillo; y que la Sala proceda a realizar una totalización con los nuevos resultados y a proclamar al candidato electo.

Por tanto, debido a la naturaleza extraordinaria de la acción de amparo y al hecho de que el actor pretende por esta vía obtener resultados —especialmente en

cuanto a la anulación de actas de escrutinio— para los cuales existen medios procesales especialmente contemplados en la Ley Orgánica del Sufragio (artículos 211 al 231), de conformidad con el artículo 5, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y con la interpretación que sobre éste ha aplicado esta Sala en decisión del 4-8-90, caso: “Pedro Francisco Crespán Muñoz”, la presente acción autónoma de amparo resulta inadmisibile, y así se declara.

**CPCA****26-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Oswaldo Alvarez vs. Colegio de Ingenieros de Venezuela.

Por su parte, el amparo autónomo tiene un efecto restablecedor de la situación jurídica infringida y no es provisional sino definitivo. En todo caso, de esa finalidad restablecedora que le es propia ha desprendido la jurisprudencia la consecuencia lógica y necesaria de que el amparo que se acuerde en cada caso será siempre declarativo, es decir, se limitará a reconocer al solicitante un derecho subjetivo de rango constitucional del cual es titular y que le ha sido lesionado o amenazado, y a mantenerlo o colocarlo nuevamente en la situación de disfrutar del mismo.

**CPCA****26-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Milagros C. Colina vs. INPARQUES.

**El amparo constitucional constituye un medio para obtener protección frente a la violación de verdaderos derechos constitucionales, y no una vía para determinar la legalidad o ilegalidad de actuaciones de la Administración, siendo la vía adecuada en esos casos la de intentar los recursos ordinarios que el ordenamiento jurídico prevé para ello.**

Ahora bien, no obstante que, conforme a reiterada jurisprudencia, en las acciones autónomas de amparo, como es el caso presente, puede ser denunciada la violación —o amenaza de ella— de derechos constitucionales y apoyar la denuncia en los textos legales que desarrollen tales derechos, ya que en este tipo de acción de amparo no existe el riesgo para el juez de adelantar pronunciamiento de fondo, como sí sucedería en las solicitudes de amparo intentadas conjuntamente con recursos contra actos administrativos de efectos particulares, advierte esta Corte que en el caso de autos la accionante pretende obtener mandamiento de amparo sin precisar en qué consiste la violación denunciada, intentando ocultar que verdaderamente su pretensión se dirige a determinar la ilegalidad de la actuación del ente accionado lo que se pone de manifiesto, aún más, en el escrito que presentó ante esta Corte para fundamentar la apelación formulada.

Por ello, aun cuando esta Corte no comparte el criterio del tribunal *a quo*, por considerar que el desarrollo legal de los artículos 84, 85 y 88 de la Constitución no impide el ejercicio del amparo autónomo respecto de ellos, sí observa que en este caso la accionante realmente fundamenta su solicitud en la violación de las normas

de la Ley Orgánica del Trabajo que prevén la posibilidad de negociar convenciones colectivas y la existencia de una inamovilidad laboral en el lapso de discusión; no es sino al final de su escrito cuando menciona los artículos constitucionales citados, sin indicar tan siquiera en qué consistió la violación.

Así, realizar el estudio que pretende la accionante desvirtuaría la naturaleza que reiteradamente ha dado la jurisprudencia al amparo constitucional, en el sentido que constituye un medio para obtener protección frente a la violación de verdaderos derechos constitucionales, y no una vía para determinar la legalidad o ilegalidad de actuaciones de la Administración, siendo que la vía adecuada en esos casos es la de intentar los recursos ordinarios que el ordenamiento jurídico prevé para ello.

**CPCA****20-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Federación Venezolana de Deportes Ecuestres.

**La acción de amparo es procedente, si se demuestra que, aun habiendo una vía judicial ordinaria, ésta no sirve para restituir en forma eficaz, breve, sumaria e inmediata la situación jurídica infringida. De allí que en cada caso concreto no es suficiente para inadmitir una solicitud de amparo, el dejar establecida la existencia de otros recursos judiciales ordinarios, sino que además estos recursos sean eficaces, breves sumarios e inmediatos en el restablecimiento de la situación jurídica infringida (numeral 5, art. 7 LOA).**

Debe esta Corte pronunciarse, en primer lugar, sobre la admisibilidad de la acción de amparo, vistos los alegatos de la parte accionada y del tercero interviniente, según los cuales no debe admitirse esta acción en el presente caso por ser un procedimiento extraordinario que sólo procede cuando no existan otros medios procesales ordinarios que protejan los derechos constitucionales respectivos.

Según las partes mencionadas, en el caso de autos pudo utilizarse el recurso de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, establecido en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y el accionante no debió utilizar la vía del amparo, con el cual se hubiera logrado la misma protección solicitada.

Igualmente, alegaron la accionada y el tercero interesado que en el caso planteado no es admisible la acción de amparo porque las violaciones constitucionales alegadas no ocurren en forma directa e inmediata sino que realmente se trata de violación de aspectos establecidos en leyes y reglamentos, mas no en la propia Constitución, por lo que en el caso de autos lo procedente es intentar los recursos ordinarios por violación de normas de rango legal y sublegal.

La Ley Orgánica de Amparo, al desarrollar los artículos 49 y 50 de la Constitución, otorga a las personas naturales o jurídicas, habitantes o domiciliadas en Venezuela, la posibilidad de acudir a los tribunales que ella señala, con el propósito de ser amparados en el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales mediante el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.

A tal fin, el texto de la ley prevé fundamentalmente dos mecanismos procesales: la acción autónoma de amparo, y el ejercicio conjunto de esta con otro tipo de accio-

nes o recursos. Ambas modalidades de amparo difieren sustancialmente en cuanto a su naturaleza y consecuencias jurídicas.

En efecto, en el primer caso, al ser una acción que se ejercita en forma autónoma e independiente, no vinculada ni subordinada a ningún otro recurso o procedimiento, es indudable que esa acción, así ejercida, debe ser, por su naturaleza restablecedora, capaz, suficiente y adecuada para lograr que el mandamiento de amparo que se otorgue se baste por sí solo, sin necesidad de acudir a otro u otros procedimientos judiciales, para volver las cosas al estado en que se encontraban para el momento de la vulneración y hacer desaparecer definitivamente el acto o hecho lesivo o perturbador.

Por estas razones, ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia, que una vez más se ratifica, que en tales supuestos el accionante en amparo debe invocar y demostrar que se trata de una vulneración constitucional flagrante, grosera, directa o inmediata, lo cual no significa que el derecho o garantía de que se trate no estén desarrollados o regulados en textos normativos de rango inferior, pero sin que sea necesario al juzgador acudir o fundamentarse en ello para detectar o determinar si la violación constitucional al derecho o garantía se ha efectivamente consumado. De no ser así, ha dicho la jurisprudencia, no se trataría entonces de una acción constitucional de amparo sino de otro tipo de recurso, por ejemplo, el contencioso-administrativo, cuyos efectos anulatorios no se corresponden con los restitutorios del amparo y, si tal sustitución se permitiere, el amparo llegaría a suplantar no sólo esa sino todas las vías procedimentales establecidas en nuestro sistema de derecho positivo, desnaturalizando el carácter extraordinario del amparo.

Sin embargo, así como se ha dicho que la acción de amparo no puede sustituir los procedimientos ordinarios establecidos en la legislación, también la jurisprudencia de esta Corte ha expresado *que no debe entenderse que la acción de amparo es subsidiaria* frente a otros medios procesales ordinarios, sino que será procedente el amparo si se demuestra que, aun habiendo una vía judicial ordinaria, ésta no sirve para restituir en forma eficaz, breve, sumaria e inmediata la situación jurídica infringida. De allí que en cada caso concreto no es suficiente para inadmitir una solicitud de amparo, el dejar establecida la existencia de otros recursos judiciales ordinarios, sino que además estos recursos son eficaces, breves, sumarios e inmediatos en el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Esto último es corroborado por el numeral 5 del artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo, que establece la inadmisibilidad del amparo cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios procesales preexistentes, ya que pareciera que el agraviado puede optar, aun existiendo vía judicial ordinaria, por el procedimiento de amparo.

Ante la inexistencia de una vía ordinaria, no se presenta discusión. Existiendo ésta, habría que distinguir si ella es o no apta para el restablecimiento de la situación jurídica infringida; si no lo es, procedería la acción de amparo; pero si lo fuere, la sumariedad del procedimiento de amparo deberá considerarse como una restricción del derecho de defensa del señalado como agraviante, o, en el caso del amparo contra decisiones judiciales, de la otra parte en el procedimiento en el cual se dictó la decisión y, en consecuencia, no procedería la vía judicial del amparo, pues privaría el derecho, también constitucional, de defensa, frente a otros derechos que pudiesen protegerse sin lesionar aquél.

Observa esta Corte en el caso de autos que ciertamente nos encontramos en presencia de una acción de amparo autónomo ejercida contra un acto de la Federación Venezolana de Deportes Ecuestres, cuya naturaleza jurídica es administrativa. Efectivamente, establece el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la posibilidad de impugnar un acto, como el que es objeto de la acción de amparo en el presente caso, pero ello no es suficiente para no admitir esta acción ya

que es necesario determinar, además, la existencia de una vía judicial ordinaria que pueda restablecer en forma sumaria, eficaz e inmediata la situación jurídica infringida como lo haría el amparo.

En criterio de esta Corte, como ya quedó anotado arriba, el acto objeto de la acción de amparo del caso de autos pudo haberse impugnado a través del recurso contencioso-administrativo de anulación establecido en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por ser un acto administrativo de efectos particulares, como ya había sido catalogado por esta Corte en casos similares.

Sin embargo, también considera esta Corte que los derechos que según los accionantes del caso de autos fueron violados por el referido acto, no podían ser restablecidos a través de la vía ordinaria prevista en el referido artículo 121, sino que sólo era por un amparo como los accionantes podían lograr el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

En efecto, alegan los accionantes que la Federación Venezolana de Deportes Ecuestres, con la decisión de considerar improcedente su reclamo por la participación del ejemplar ganador en condiciones ventajosas, violó varios de sus derechos constitucionales, como el del honor y la reputación, de igualdad, de defensa, entre otros, ya que por ella no pudo participar su binomio en competencias internacionales durante el año 1990.

En criterio de esta Corte, al momento de intentar la acción, la única vía de la que disponían los accionantes para lograr el restablecimiento de la situación jurídica infringida era la acción de amparo ya que con el recurso contencioso-administrativo de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, los accionantes jamás lograrían el restablecimiento de la situación jurídica infringida como era asistir a las competencias internacionales del año 1990.

**CSJ-SPA (285)**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Consuelo Arévalo vs. República (Ministerio de Justicia).

**Si mediante otro medio distinto al amparo se puede reparar o restablecer la alegada situación jurídica infringida debe ser éste el utilizado y no el del amparo.**

Consagra el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo que esta acción “procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional”.

Consecuente con ello, en la misma ley se dispone que no se admitirá la acción “cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”.

Las disposiciones anteriores reflejan principios que le son esenciales a la acción de amparo, específicamente el relativo a su carácter extraordinario o especial, por el cual, tal como lo ha sostenido este Máximo Tribunal aun con anterioridad a la promulgación de ley sobre la materia, su procedencia está limitada a los casos excepcionales en que se hubieren agotado, no existan o sean inoperantes otras vías procesales que permitan la reparación del daño (vid. decisión del 6-8-87, caso: “Registro Automotor Permanente”).

Aun cuando de los artículos referidos de la Ley Orgánica de Amparo pareciera existir cierto margen de discreción hacia el particular —posibilidad de acudir originariamente a la vía judicial mediante el amparo constitucional, o mediante los medios ordinarios— la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil, acogida por la Sala Político-Administrativa, los ha interpretado de manera que no se le deje al particular posibilidades de elección, por lo que si mediante otro medio distinto al amparo se puede reparar o restablecer la alegada situación jurídica infringida debe ser ese el utilizado y no aquél; todo con la finalidad de evitar que el amparo sustituya todo el ordenamiento procesal de Derecho Positivo, el cual ha sido considerado por el legislador como los medios o procedimientos idóneos y eficaces para garantizar tanto los derechos como el cumplimiento de los deberes, por parte de los particulares y del propio Estado (véase decisión N° 497 del 14-8-90, caso: “Pedro Francisco Grespán Muñoz”).

Para dilucidar cuándo otra vía judicial resulta paralela al amparo constitucional, por lo cual este medio extraordinario no debe ser el utilizado para resolver la controversia, es necesario acudir a los efectos que por cada vía pueden obtenerse, pues, si mediante el ejercicio de la acción ordinaria el particular puede ver satisfecha su pretensión resulta indudable que el proceso breve y sumario del amparo debe ser descartado (véase la mencionada sentencia del 6-8-87).

Lo anterior es relevante para el caso concreto porque, como se cuestiona la legalidad y constitucionalidad de un acto administrativo, existe toda una organización judicial especial —la contencioso-administrativa— y un sistema de recursos contemplados legalmente —los recursos contencioso-administrativos de anulación— para vigilar y controlar, justamente, la conformidad al derecho de la actuación administrativa. De manera que, de ordinario, sólo ante esos tribunales y mediante esos recursos específicos es que los particulares, cuando lo consideren oportuno, pueden evitar el poder jurisdiccional del Estado en búsqueda de un pronunciamiento sobre su ilegalidad o inconstitucionalidad.

Ahora bien, ya que es posible, de acuerdo con el dispositivo constitucional que consagra el amparo y con la ley de la materia, ejercer la acción de amparo constitucional contra actos administrativos y otros actos de la Administración, es necesario dilucidar entonces, con base en los precedentes principios, cuándo esta acción extraordinaria resulta idónea, frente a los recursos ordinarios, para cuestionar este tipo de actos, siendo concluyente para la Sala que siendo la inmediatez en el restablecimiento de la situación jurídica infringida la principal diferencia entre los efectos que produce el amparo y los que derivan de los recursos contencioso-administrativos será justamente tal *inmediatez* la que, en estas situaciones, haga procedente a la vía extraordinaria frente a las ordinarias (vid. decisiones del 8-3-90 y 3-12-90, casos: “Luz Magaly Serna Rugeles” y “Mariela Morales de Jiménez”).

Entonces, al momento de dilucidar si la presente acción de amparo interpuesta por la ciudadana Consuelo Arévalo puede proceder aun cuando para cuestionar la conformidad al derecho del acto de fecha 20-12-93 existen medios judiciales ordinarios —específicamente el recurso contencioso-administrativo de anulación—, observa la Sala que, en el caso concreto, no aparece demostrado de manera ostensible e indudable la necesidad del requisito esencial de restablecimiento inmediato que permita a este Alto Tribunal concluir que las vías ordinarias de impugnación contra el acto administrativo controvertido no resultan ser idóneas, eficaces y operantes.

Por tanto, siendo imperioso e imprescindible que el accionante en amparo alegue y demuestre en el proceso que es justamente esa vía la única eficaz para restablecer la situación jurídica denunciada, por cuanto se requiere un pronunciamiento judicial *inmediato*, al no desprenderse de los autos tal necesidad de restablecimiento inmediato, resulta concluyente para la Sala que la accionante debió, para cuestionar la cons-

titucionalidad y legalidad del acto administrativo del 20-12-93 del Ministro de Justicia, hacer uso de los medios judiciales ordinarios para tales fines, es decir, de los recursos contencioso-administrativos pertinentes. Así se declara.

**CSJ-SPA (437)**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Sociedad de Padres y Representantes del Colegio San Martín de Porres vs. República (Ministerio de Educación).

Al respecto, ha sido criterio de Sala, al dilucidar la preeminencia del amparo sobre los medios judiciales ordinarios —especialmente en relación con el recurso contencioso-administrativo de anulación—, que la noción determinante para ese fin es la necesidad de *inmediatez* en la protección o el restablecimiento de la situación jurídica denunciada como vulnerada. En efecto, la nota distintiva en cuanto a los efectos entre los recursos contencioso-administrativos y la acción de amparo, es la obtención del restablecimiento que esta última persigue, ya que la diferencia fundamental entre el artículo 206 de la Constitución —que consagra la jurisdicción contencioso-administrativa— y el 49 *ejusdem* —que se refiere al amparo constitucional—, es que en el segundo, a diferencia del primero, logra un restablecimiento *inmediato* de la situación jurídica infringida.

De esta manera, tal como es el criterio reiterado de la Sala, el carácter extraordinario o especial del amparo ha sido interpretado razonablemente; por lo cual éste procede “aun en los casos que existiendo vías ordinarias para restablecer la situación jurídica infringida, ésta no son idóneas, adecuadas o eficaces para restablecer dicha situación de manera *inmediata*” (vid. sentencia del 8 de marzo de 1990, caso: Luz Magaly Serna Rugeles; igualmente la del 3 de diciembre de 1990, caso: Mariela Morales de Jiménez).

Se evidencia, pues, que la extraordinariedad de amparo se manifiesta ante las situaciones en las cuales existen una necesidad de restablecimiento inmediato o urgente de la situación alegada —que puede satisfacerse sólo mediante este medio por su procedimiento breve y sumario—, ya que no es posible obtener mediante las vías ordinarias el restablecimiento deseado porque, generalmente, la controversia es “plena”.

En el caso de autos, como puede desprenderse de la situación narrada y descrita por el accionante, es urgente una solución inmediata del asunto debatido, ya que el transcurso del tiempo, sin un pronunciamiento jurisdiccional, además de mantener y acrecentar la confusión y la anarquía en el Colegio San Martín de Porres, podría causar consecuencias a los estudiantes de esa institución, quienes, hasta el presente, no son considerados como formalmente inscritos ante el Ministerio de Educación.

Por tanto, aun cuando existen vías ordinarias, específicamente los recursos contencioso-administrativos, para controlar la legalidad de los actos cuestionados por esta vía, la necesidad de restablecimiento inmediato hace operante, idónea y eficaz de constatarse realmente una vulneración de derechos constitucionales el medio judicial especial o extraordinario del amparo constitucional, y así se declara.

D. *Legitimación (carácter personalísimo)*

CSJ-SPA (376)

26-5-94

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Varios vs. Junta Electoral Principal del Estado Bolívar-Consejo Supremo Electoral.

**Es condición imprescindible para interponer la acción de amparo que los solicitantes actúen como lesionados en sus derechos subjetivos constitucionales.**

En efecto, siendo condición imprescindible para interponer la acción de amparo que los solicitantes actúen como lesionados en sus derechos subjetivos constitucionales, es concluyente para la Sala que el ciudadano Andrés Emilio Delmont, quien alega ser Miembro del Consejo Supremo Electoral en representación del Partido Político La Causa Radical, no está legitimado activamente para interponer la presente acción, ya que, en primer lugar, no se presenta como perjudicado en sus propios derechos subjetivos constitucionales por la Junta Electoral Principal del Estado Bolívar —cuyos actos ni están dirigidos a él ni lo afectan en su situación particular o subjetiva—; y, en segundo lugar, ni siquiera puede decirse que éste actúa en el juicio en nombre y representación de la organización política La Causa Radical —la cual sí tendría legitimación activa al serle eliminado uno de sus candidatos elegidos—, ya que aun cuando se desempeña como representante de esta organización en el Consejo Supremo Electoral no ha demostrado en el expediente tal representación para intentar la presente acción.

CSJ-SPA (437)

5-5-94

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Sociedad de Padres y Representantes del Colegio San Martín de Porres vs. República (Ministerio de Educación).

En cuanto al pedimento del actor de que el Ministerio de Educación “reconozca la designación, estabilidad y demás efectos legales del personal docente, administrativo y de servicio que labora actualmente en el Colegio San Martín de Porres...”, se observa que la actora, la Sociedad de Padres y Representantes del indicado centro educativo —limitada como está a defender el desempeño de los alumnos—, no puede asumir la representación general de todas las personas que hayan sido designadas para laborar y que laboren en el referido Colegio, siendo imposible por esta vía restablecer la situación jurídica de ciudadanos que, además de no actuar en el proceso, carecen de un representante legítimo que los asista.

Por tanto, con base en lo indicado y en el carácter personalísimo de la acción de amparo —por el cual sólo es posible restablecer la situación jurídica de los solicitantes o de las personas y grupos a las cuales éstos representan—, el presente pedimento del actor debe ser desestimado, y así se declara.

**CPCA****1-3-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**La acción de amparo constitucional, por ser de naturaleza personalísima, es una acción dirigida directamente contra la autoridad administrativa que lesiona o amenaza lesionar un derecho constitucional, y no en abstracto contra la persona jurídica.**

**CPCA****6-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado".

Sobre el referido aserto, considera esta Corte conveniente precisar que no es cierto que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales permita en todo caso la actuación de las partes sin estar asistidas o representadas por abogado. Ello sólo es así en el *hábeas corpus*, esto es, cuando la acción de amparo vaya dirigida a obtener protección de la libertad y seguridad personales. Para ese caso, la ley de la materia prevé —de manera expresa, en su artículo 41— que la solicitud de abogado", previsión que configura incuestionablemente una excepción —como tal, de interpretación restrictiva— al principio general consagrado en la Ley de Abogados (artículos 3º, 4º y 5º), según el cual quien no sea abogado, para estar en juicio, deberá designar un abogado para que lo represente o lo asista. Tal criterio fue extensamente expuesto por esta Corte en sentencia de fecha 18 de noviembre de 1993 (caso Carlos Gustavo Pérez vs. Directora de la Escuela de Biología de la UCV), la cual por lo demás no hizo más que reiterar el criterio ya antes aplicado por esta misma Corte (sentencia del 4 de febrero de 1993, en el caso Manuel Vicente Pérez Rojas vs. Ministerio de Justicia) y por la Corte Suprema de Justicia, tanto en su Sala de Casación Civil (fallo del 5 de mayo de 1992) como en la Político-Administrativa (fallo del 25 de marzo de 1993, caso Hilario Beuces Olivares).

Con base en dicho criterio, esta Corte tendría que declarar inadmisibles —incluso de oficio, por tratarse de materia que interesa al orden público— una solicitud de amparo presentada por quien, no siendo abogado, no se haya hecho representar o asistir por un abogado en ejercicio.

E. *Causales de admisibilidad*a. *Régimen legal*b. *Actualidad de la lesión***CPCA****16-3-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Colegio de Odontólogos del Estado Carabobo.

**Sólo puede declararse inadmisibles una acción de amparo por las causales específicamente previstas en la Ley de Amparo, no pudiendo serle aplicadas causales de inadmisibilidad reguladas**

**dentro de otros procedimientos (contencioso-administrativo, ordinario del CPC) cuyas disposiciones son solamente aplicables en el procedimiento de amparo sólo por vía supletoria.**

Tratándose de una cuestión de inadmisibilidad y a pesar de haber habido ya un pronunciamiento por el que la acción fue admitida, debe esta Corte reexaminar el asunto, dado su carácter de orden público. A tal efecto, observa que el amparo es un procedimiento con características muy especiales, que se ven reflejadas en las reglas particulares que para el procedimiento de amparo contiene la ley de la materia, entre las cuales se cuenta la referente a las causales de inadmisibilidad, reguladas específicamente en su artículo 6, y aunque también hay otras previstas incidentalmente en otros dispositivos.

En todo caso, sólo podrá declararse inadmisibile una acción de amparo por las causales específicamente previstas para dicha figura procesal, sin que se le puedan aplicar causales de inadmisibilidad reguladas dentro de otros procedimientos, como el contencioso-administrativo o el ordinario del Código de Procedimiento Civil, cuyas disposiciones son ciertamente aplicable en el procedimiento de amparo, pero sólo por vía supletoria, cuando en la ley de la materia no haya normas específicas al respecto, que no es el caso en materia de admisibilidad de la acción.

Sentado lo anterior, se observa que no existe en la Ley Orgánica de Amparo ninguna causal de inadmisibilidad que se refiera al hecho de no haber acompañado copia —cuando ello sea así— del acto que se denuncie como violatorio de derechos constitucionales. La consecuencia que de ello podría derivarse eventualmente pudiera ser la de que, si no se comprueba en el juicio la existencia del acto, la acción sería declarada improcedente.

En el presente caso, el acto señalado como pretendidamente conculcatorio de derechos para las accionantes es la decisión tomada por la Junta Directiva del Colegio de Odontólogos del Estado Carabobo, de designar nuevos representantes ante la Asamblea de la Facultad de Odontología de la Universidad de Carabobo. Aunque ciertamente no fue acompañada al libelo copia de tal decisión, sí fue anexada copia de una comunicación dirigida a la Comisión Electoral Universitaria, así como otras actuaciones que se refieren a esa nueva designación, lo que hace presumir que sí se produjo tal acto; por lo demás, los accionados en ningún momento negaron la existencia del mismo y, por el contrario, argumentaron en favor de su legalidad, razón por la cual queda fuera de toda duda el hecho de que tal acto sí se produjo, en los términos expuestos en la acción.

En consecuencia, no ha lugar la solicitud de que sea declarada inadmisibile la acción.

**CPCA**

**9-2-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**El amparo ejercido autónomamente, como el ejercicio con carácter cautelar, requieren para su procedencia, “la actualidad y vigencia de la lesión”. (Ord. 3º del Art. 6 de la Ley Orgánica de amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales).**

Al contrario de la situación procesal que genera el recurso contencioso-administrativo de anulación, la acción de amparo, en general, requiere siempre la actualidad de la lesión. Por ello, el Juez de Amparo debe conocer de una situación actual y, si existen hechos que la modifiquen en grado tal que la lesión no pueda ya ser repa-

rada, se ha perdido entonces el elemento actualidad de la lesión inminente o presente, esencial e indispensable en toda acción de amparo constitucional. Sentado lo anterior esta Corte aprecia que la medida cautelar de amparo fue acordada el 2 de noviembre de 1993, fecha en la cual se encontraba en curso el período legislativo 89-94, para el cual había sido elegido el actor. En consecuencia, la supuesta lesión que dio lugar a la acción de amparo cautelar estaba inexorablemente vinculada a dicho período. Ahora bien, —como antes se precisó— tanto el amparo ejercido autónomamente, como el ejercido con carácter cautelar, presentan la nota común y esencial de requerir, como presupuesto de procedencia, la actualidad y vigencia de la situación que se dice lesionante o dañosa, presupuesto este consagrado en el ordinal 3º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Así las cosas, constituye un hecho notorio que el 5 de diciembre de 1993 se realizaron elecciones para elegir a los integrantes, entre otros, de las Asambleas Legislativas de los Estados. En virtud de ello, no le es dado al actor, en caso de obtener un pronunciamiento favorable a la medida de amparo cautelar solicitada, reincorporarse al Cuerpo Legislativo Estatal, ya que el período para el cual fue elegido, y que configuraba el marco temporal de la lesión invocada, transcurrió definitivamente. En consecuencia, la lesión que a juicio del recurrente justificó la solicitud de amparo cautelar no posee la característica de actualidad que la ley exige.

#### CPCA

6-5-94

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado".

Según la parte accionada, la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisibles, conforme lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la ley de la materia, porque ya el acto administrativo de fecha 13 de septiembre de 1993 fue hecho desaparecer por el mismo Consejo Universitario, mediante la resolución de los correspondientes recursos de reconsideración que habían sido interpuestos contra aquél. La parte accionante señaló en la audiencia constitucional que no comparte el criterio de que el acto sancionatorio ya no existe.

A este respecto observa la Corte que la causal de inadmisibilidad invocada es la de que "haya cesado la violación". Ahora bien, el hecho de que en el transcurso de un proceso de amparo, en el que se denuncia un acto como violatorio de derechos constitucionales, éste haya sido modificado, revocado o de algún modo sustituido por otro nuevo no podría conducir a la declaratoria de inadmisibilidad, puesto que ésta ha de juzgarse en relación con la situación existente al tiempo de interponerse la demanda de amparo. En todo caso, si el nuevo acto hubiera eliminado los efectos del acto inicial, expuestos en la demanda como generadores de la violación constitucional, lo que cabría es declarar que no hay materia sobre la cual decidir, por haber quedado privada de objeto la acción.

Si, en cambio, la modificación sobrevenida deja vigentes esos efectos denunciados por el accionante, tal modificación no produce ninguna consecuencia procesal en la acción de amparo. En el campo del contencioso-administrativo y, concretamente, del recurso de anulación, la sustitución del acto por uno nuevo priva de objeto en todo caso al recurso, pues ya el acto cuya nulidad había sido solicitada no existe y no tendría sentido declarar su nulidad. Pero en materia de amparo, donde lo que se busca es restablecer la situación jurídica infringida por una violación constitucional,

mientras no haya cesado la violación denunciada y ésta se mantenga, así sea mediante actuaciones sobrevenidas, la acción intentada continuará teniendo objeto y deberá ser, por tanto, resuelta en el fondo de lo planteado.

**CPCA****26-5-94**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Ovidio Alejandro González vs. Gobernación del Estado Anzoátegui.

**En los casos de solicitudes de amparo por presunta violación al derecho al honor o a la reputación, donde lo que se solicita es que cesen los hechos pretendidamente lesivos a tal derecho, es la “actualidad” que debe mantener la pretendida lesión para que el amparo solicitado pueda producir el efecto restablecedor que le es propio.**

En opinión de la Corte —la cual ha sido ya expuesta en anteriores fallos (véanse al respecto sentencias de fechas 24 de agosto de 1992 y 6 de mayo de 1994)— la cuestión a dilucidar en los casos de solicitudes de amparo por presunta violación al derecho al honor o a la reputación, donde lo que se solicita es que cesen los hechos pretendidamente lesivos a tal derecho, es la actualidad que debe mantener la pretendida lesión para que el amparo solicitado pueda producir el efecto restablecedor que le es propio.

En tal sentido ha expresado la Corte en los fallos antes indicados:

“...que siendo la acción de amparo un recurso extraordinario de protección a los derechos constitucionales violados o amenazado de violación dirigido al restablecimiento de la situación jurídica infringida por el presunto autor de la violación o amenaza de violación que se denuncia, la actualidad de la lesión constituye una premisa básica, fundamental, para la procedencia de la acción de amparo. En el caso de autos la pretendida lesión al honor y a la reputación se produjo, según los accionantes, los días 18 y 23 de octubre de 1991, no existiendo en autos constancia de que el Rector de la Universidad de Carabobo persistiera hasta la fecha, a través de los medios de comunicación social, utilizando términos o expresiones que pudiesen ser consideradas ofensivas al honor y reputación de los presuntos agraviados, por lo que esta Corte desestima el alegato de violación del artículo 59 de la Constitución esgrimida por los recurrentes. Así se declara.

En el caso *in examine* las expresiones supuestamente lesivas al honor y reputación del accionante se produjeron en fecha 14 de marzo de 1994 durante la Sesión Extraordinaria de la Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui, no habiendo constancia en autos que las mismas continuaran profiriéndose después de esa fecha y fuera de lo que es estrictamente el ejercicio de funciones parlamentarias por parte de los legisladores regionales, por lo que se desestima tal denuncia en atención a las anteriores consideraciones.

c. *Carácter de la amenaza*

CSJ-SPA (5)

21-1-94

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. Consejo Supremo Electoral.

**Para la procedencia de la acción de amparo se entiende como amenaza válida aquella que sea inminente, es decir, que el acto, actuación material, vía de hecho, abstención u omisión tenga un vínculo directo con los hechos que originen tales violaciones.**

La Ley Orgánica de Amparo establece que se entenderá como amenaza válida para la procedencia de la acción de amparo aquella que sea inminente, es decir, que el acto, actuación material, vía de hecho, abstención u omisión tenga un vínculo directo con los hechos que originen tales violaciones.

En el presente asunto, los derechos constitucionales invocados como conculcados están referidos al derecho a la integración imparcial de los organismos electorales, sin predominio de partidos o agrupaciones políticas; al derecho de los partidos de vigilancia sobre el proceso electoral y en tal sentido alegan que no se les dio tiempo, dicen los accionantes, para obtener de las Juntas Parroquiales las credenciales de testigos de mesas antes de las votaciones y que los actos de escrutinios fueron secretos, por cuanto los miembros del Plan República cerraron los centros de votación; la violación a la igualdad ante la ley por parte de los partidos políticos, al no haber tenido los actores oportuna respuesta del Consejo Supremo Electoral, en cuanto a los recursos jerárquicos interpuestos contra las decisiones de las Juntas Electorales Principales, quienes también decidieron con mucho retardo; el derecho a la defensa y a las pruebas, por cuanto "las actas electorales y los votos o tarjetones están «guardados» por los miembros del Plan República, mientras que por los medios de comunicación aparecen botados en basureros y recuperadoras de papel", todo lo cual hace que "los partidos quedan anulados".

Resulta por aceptarlo así los propios accionantes, que ellos han intentado "todos y cada uno de los recursos administrativos contemplados por la Ley Orgánica del Sufragio, en sus respectivas oportunidades legales, ...pero todavía nos queda el Recurso Contencioso-Administrativo una vez que el Consejo Supremo Electoral nos decida y notifique las decisiones de los Recursos Jerárquicos, pero es el caso que quedan sólo dos días para ello y en ese tiempo no se decide un recurso contencioso-administrativo para demostrar la inconstitucionalidad e ilegalidad de todo ese procedimiento viciado para elegir a tales presuntos representantes del pueblo ante los organismos legislativos".

Estima la Sala, que los candidatos a Cuerpos Deliberantes actores de la presente acción, los derechos invocados como conculcados y los hechos que se señalan como causantes de tales violaciones, no permiten concluir en la irreparabilidad de la situación, además de constatarse que el acto cuya suspensión se pretende, como es la proclamación y juramentación de los candidatos a los Cuerpos Deliberantes del Congreso, es diferente al no pronunciamiento respecto de los recursos jerárquicos interpuestos por los accionantes ante el Consejo Supremo Electoral.

Por otra parte, observa la Sala que el artículo 227 de la Ley Orgánica del Sufragio establece la inadmisibilidad de una acción de amparo, "...que tenga por objeto materia igual o similar al contenido del Recurso".

d. *Situación reparable***CPCA****8-2-94**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Varios vs. IPOSTEL.

**No es admisible la acción de amparo en el caso de una situación evidentemente irreparable, donde el mandamiento de amparo no puede restablecer la situación jurídica supuestamente infringida por la conducta administrativa (ord. 3, Art. 6 Ley Orgánica de Amparo).**

Determinada como ha sido la competencia de esta Corte para conocer de la presente causa, le corresponde pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción interpuesta y al respecto observa, que en cumplimiento de la solicitud de información ordenada por esta Corte por auto del 2 de diciembre de 1993, el Instituto Postal Telegráfico, mediante escrito presentado en fecha 16 de ese mismo mes y año informó que:

“...efectivamente el material a que se hace mención fue decomisado e incinerado en fecha 19 de noviembre de 1993. Dicha acción fue ejercida por funcionarios de IPOSTEL (sic) en estricto cumplimiento de la normativa legal que rige la materia postal tanto a nivel nacional como internacional, para casos como el de autos...”.

Siendo ello así, y dado el carácter eminentemente restitutorio que tanto la doctrina como la jurisprudencia le han reconocido a la acción de amparo, resulta evidente la inadmisibilidad de la presente acción, pues habiendo reconocido los apoderados actores que fueron informados de la incineración del material decomisado, hecho este confirmado con la información suministrada a esta Corte por el organismo accionado e, igualmente, por la inspección judicial practicada por el Tribunal Noveno de Parroquia de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana, es obvio que la expedición de un mandamiento de amparo restituyéndole a la actora los derechos presuntamente cocolcados mediante la devolución del material decomisado —tal como ella lo pretende— resulta simplemente imposible ante el hecho de la incineración de los mismos, circunstancia esta no desvirtuada por la accionante.

Es claro, pues, que el caso *in examine* se subsume dentro del supuesto contemplado en el ordinal 3 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esto es, imposibilidad de admitir la acción propuesta por tratarse, de una situación evidentemente irreparable, donde un eventual mandamiento de amparo no podría restablecer la situación jurídica supuestamente infringida por la conducta administrativa. Así se declara.

**CPCA****26-4-94**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Varios vs. Federación Médica Venezolana.

Observan los sentenciadores que la presente causa ingresó en esta Corte en fecha 22 de febrero de 1994, es decir, el mismo día en que fueron celebrados los comicios entre las horas comprendidas de 8 a.m. a 8 p.m., en el Colegio de Médicos del Es-

tado Miranda, y lo que se pretende con la acción planteada, conforme al petitorio de los actores es "...el restablecimiento de la situación jurídica infringida en relación a la *violación del derecho al voto del universo de electores*, privados de concurrir a las Elecciones a realizarse el próximo 22 de febrero de 1994, que imposibilita una genuina y verdadera representación de las autoridades gremiales a designarse, entre las cuales estamos *postulados como candidatos integrantes del grupo electoral N° 94...*" (sic). Como se aprecia del párrafo transcrito, se pretende proteger el derecho al sufragio de un "universo de electores", lo cual desnaturaliza uno de los caracteres propios del amparo que es una acción personalísima; pero por otra parte, igualmente se observa que lo que envuelve la pretensión no es un efecto reparador sino innovador, es decir, creador de situaciones que para el momento de la interposición de la acción no habían nacido, pues los agremiados pretendían ejercer su derecho al voto ese mismo día en que fue recibido el libelo en esta Corte (22-2-94), y no podían alegar que se les había negado un derecho que ni siquiera habían intentado ejercer. Además, una vez realizado el proceso electoral, para obtener la pretensión deducida sería menester que se anulase el proceso eleccionario por supuesta infracción de normas legales y reglamentarias, cuya procedencia estaría vinculada a situaciones jurídicas legalmente regladas, y no a un proceso de amparo. Ahora bien, el numeral 3 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales consagra como causal de inadmisibilidad la irreparabilidad de la lesión, ya que su finalidad es la de retornar las situaciones al estado en que tenían antes de producirse la violación del derecho constitucional; en efecto, la propia ley establece 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", y siendo la presente una situación como la que establece dicha norma es menester declarar inadmisibile la presente acción, y así se decide.

e. *No recurso a otras vías judiciales*

**CPCA**

**8-2-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Municipio San Joaquín del Estado Carabobo.

**No se admite la acción de amparo cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes.**

Por lo demás, constituye un hecho notorio para esta Corte que se encuentra pendiente de decisión la apelación interpuesta por el Municipio San Joaquín del Estado Carabobo contra la decisión del Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro Norte dictada el 1 de octubre de 1993, y la cual cursa en el expediente llevado por esta Corte, asignado al ponente que suscribe esta decisión, bajo el N° 93-14858.

De lo antes expuesto se deriva que la presente acción de amparo resulta inadmisibile a tenor de lo previsto en el ordinal 5° del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales puesto que el accionante hizo uso de los medios judiciales preexistentes contra la decisión respecto a la cual interpone la presente acción de amparo, a saber, el recurso de apelación establecido en el artículo 35 de la citada Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

**CSJ-SPA (313)****5-5-94**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Hugo Alencar vs. Gobernador del Estado Amazonas.

**Para determinar cuándo resulta procedente el amparo y cuándo esta vía extraordinaria debe ceder ante los mecanismos judiciales ordinarios, hay que acudir a los efectos obtenibles por cada medio procesal, ya que, de ser posible obtener por éstos los mismos efectos perseguidos mediante el amparo, obligatoriamente el juez debe declarar la inadmisibilidad de la acción ejercida.**

También con carácter previo, opone el apoderado judicial del supuesto agravante la inadmisibilidad de la acción de amparo constitucional incoada, de acuerdo con la parte *in fine* del primer párrafo del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, porque, entienden, “para dirimir una controversia suscitada entre autoridades políticas o administrativas de una misma jurisdicción con motivo de sus funciones, en el caso concreto sobre su legitimidad”, existe el medio procesal consagrado en el artículo 42, ordinal 22, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto, se observa:

En el primer párrafo del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo se establece que “la acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, *cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional*” (subrayado de la Sala).

Se observa claramente que el legislador de amparo ha contemplado esta acción como un remedio judicial extraordinario o especial que sólo resulta admisible cuando se hayan agotado, no existan o sean inoperantes otras vías procesales que permitan la reparación del alegado daño de derechos constitucionales, tal como lo había sostenido la jurisprudencia de Sala desde la decisión del 6-8-87, caso: “Registro Automotor Permanente”.

Para determinar cuándo resulta procedente el amparo y cuándo esta vía extraordinaria debe ceder ante los mecanismos judiciales ordinarios hay que acudir, según lo establecido en la sentencia mencionada, a los efectos obtenibles por cada medio procesal, ya que, de ser posible obtener por éstos los mismos efectos perseguidos mediante el amparo, será obligante para el juez declarar la inadmisibilidad de la acción ejercida.

**CPCA****6-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad Centroccidental “Lisandro Alvarado”.

**Los recursos administrativos no pueden considerarse incluidos dentro de los “medios procesales” mencionados en el Art. 5 de la Ley de Amparo, ni en los “medios judiciales preexistentes” mencionados en el Art. 6, numeral 5 ejusdem.**

Piden los accionados que, de conformidad con lo previsto en los artículos 5 y 6, numeral 5, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucio-

nales, se declare inadmisible la acción, dado que todos los accionantes ejercieron el recurso de reconsideración ante el Consejo Universitario contra su decisión de fecha 13 de septiembre de 1993. A ello se oponen estos últimos, en atención a que el recurso de reconsideración no es un "medio procesal breve, sumario y eficaz", sino sólo un recurso administrativo, opinión que sustenta también el Ministerio Público, citando al efecto jurisprudencia de esta Corte.

Al respecto debe señalarse que, efectivamente, como lo ha puesto de relieve esta Corte en diversos fallos, los recursos administrativos no pueden considerarse incluidos dentro de los "medios *procesales*" mencionados en el artículo 5 de la ley que rige el amparo, ni en los "medios *judiciales* preexistentes" aludidos en el artículo 6, numeral 5, *ejusdem*, ya que uno y otro adjetivos tienen una indudable connotación orgánica y hacen referencia inequívoca a las vías que pueden utilizarse ante los órganos del Poder Judicial, es decir, los tribunales de justicia.

f. *Amparo y suspensión de garantías*

**CPCA**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

**La suspensión de garantías constitucionales y en particular, de una garantía en específico, hace inoperable la protección mediante el amparo constitucional al derecho o garantía de que se trate, en la medida en que el mismo haya sido restringido.**

Respecto al derecho constitucional a la libertad económica, se observa lo siguiente:

1. En fecha 26 de febrero de 1994, mediante Decreto N° 51, publicado en la Gaceta Oficial N° 35.410 de fecha 28 de febrero de 1994, el ciudadano Presidente de la República, en uso de la atribución que le confiere la Constitución de la República en su artículo 190 ordinal 6° de conformidad con el artículo 241 *ejusdem*, decretó la suspensión en todo el territorio nacional de la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, es decir, la garantía a la libertad económica.

2. Por otro lado, se observa que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone en su artículo 6° numeral 7) lo siguiente:

"No se admitirá la acción de amparo:

7) En caso de suspensión de derechos y garantías constitucionales conforme al artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con la especificación del Decreto de suspensión de los mismos".

En este sentido, comenta el autor patrio Brewer-Carías:

"(...) es indudable que la suspensión o restricción de otras garantías constitucionales decretadas por el Presidente de la República, podría incidir en el ejercicio efectivo del derecho de amparo, y éste podría verse restringido, indirectamente como garantía, en ciertas situaciones. (...) La suspensión o restricción de garantías constitucionales, por tanto, afecta indirectamente la garantía de ejercicio del derecho de amparo, en la medida en que éste no puede utilizarse para proteger el goce o ejercicio de la garantía suspendida o restringida, en la medida de tal suspensión o restricción. (...)

En consecuencia, el artículo 6º, ordinal 7 de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que declara inadmisibile la acción de amparo "en caso de suspensión conforme al artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con la especificación del Decreto de suspensión de los mismos", amerita algunas precisiones. Primero, que no puede haber "suspensión de derechos" como lo sugiere la norma; segundo, que la suspensión de una garantía constitucional de un derecho sólo implica la inadmisibilidad de la acción de amparo para proteger el ejercicio de ese derecho suspendido, sólo y únicamente en los aspectos del mismo que han sido suspendidos; tercero, que en todos los otros aspectos extraños al Decreto de suspensión concernientes al derecho cuyas garantías se suspenden, o en relación a otros derechos, la acción de amparo sería siempre admisible; y cuarto, que en los casos de "restricción" de garantías, aun cuando nada diga la norma, el amparo al ejercicio del derecho restringido procede siempre que la limitación que se busca proteger no haya sido establecida en el Decreto restrictivo". (Brewer-Carriás, Allan R. "Consideraciones sobre la Suspensión o Restricción de las Garantías Constitucionales", en *Revista de Derecho Público* N° 37, Caracas, 1989. pp. 11-12).

Como puede observarse, pues, la suspensión de garantías constitucionales y en particular, de una garantía en específico, hace inoperable la protección mediante el amparo constitucional al derecho o garantía de que se trate, *en la medida en que el mismo haya sido restringido*.

3. El Decreto de suspensión de garantías establece expresamente:

"Artículo 1º: Se suspende en todo el territorio nacional la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución.

Artículo 2º: El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dictará aquellas medidas que sean indispensables y urgentes en la aplicación del presente Decreto, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución garantiza a los otros órganos del Poder Nacional.

Artículo 3º: Sométase el presente Decreto a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de los diez días siguientes a su publicación".

Tal y como se observa, la garantía económica consagrada en el artículo 96 fue suspendida en forma genérica, es decir, sin ninguna especificación; por lo tanto, el ejercicio del derecho de amparo queda suspendido en forma total respecto a la garantía económica, precisamente, porque la misma fue suspendida totalmente. Por ello, debe desestimarse la presente acción de amparo en lo referente al derecho a la libertad económica.

CPCA

7-6-94

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Finalmente en lo referente al derecho a la libertad económica se observa que dicha garantía fue suspendida mediante Decreto del Presidente de la República de fecha 26 de febrero de 1994, publicado en la Gaceta Oficial de la República N° 35.410 de fecha 28-2-94. Si bien es cierto que dicha suspensión no elimina *a priori* la vía del amparo constitucional, puesto que sólo la elimina respecto a la especificación que hiciera el Decreto de suspensión, en este caso particular el Decreto N° 51, que suspendió la garantía económica, lo hizo de manera *genérica*, de forma tal que,

por ello mismo, quedó suspendido el ejercicio de la acción de amparo en forma genérica respecto a la garantía constitucional suspendida. Sobre este punto se ha pronunciado la Corte en reciente sentencia, donde se señaló que:

(...) la garantía económica consagrada en el artículo 96 fue suspendida en forma genérica, es decir, sin ninguna especificación; por lo tanto, el ejercicio del derecho de amparo queda suspendido en forma total respecto a la garantía económica, precisamente, porque la misma fue suspendida totalmente". (Sentencia del 5-5-94).

Ahora bien, aun cuando para esa fecha de publicación del presente fallo se encuentra ya restituida la garantía económica, la misma se hallaba suspendida, no obstante, para la fecha de la interposición del recurso.

Por ello, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 6º ordinal 7) de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debe desestimarse igualmente el alegato de violación al derecho constitucional a la libertad económica consagrado en el artículo 96 de la Constitución.

#### F. Aspectos procesales

##### a. Actos de informes

**CSJ-SPA (313)**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Hugo Alencar vs. Gobernador del Estado Amazonas.

Debe señalarse al respecto, inicialmente, que en el amparo constitucional el acto de informes, al cual alude el artículo 23 de la ley sobre la materia, se presenta como la etapa procesal en la que el supuesto agravante puede y debe, alegar y exponer todas las defensas que estime necesarias o conducentes, ya que justamente en ella es que la *litis* queda trabada. Por tanto, dejando a un lado las diferencias evidentes con el acto de contestación de la demanda en el proceso ordinario, debe señalarse que el acto de notificación debe cumplir las formalidades y regirse por los requisitos exigidos por el Código de Procedimiento Civil para este acto, más aún cuando la Ley Orgánica de Amparo establece expresamente la supletoriedad en este proceso breve y sumario de las disposiciones de aquél (véase decisión del 8 de mayo de 1991, caso: "Ganadería El Cantón").

##### b. Poder cautelar del juez

**CPCA**

**8-3-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Colegio de Abogados de Venezuela.

**La Corte ratifica el criterio sostenido referente a que el Juez de Amparo, en uso de su poder cautelar, puede acordar siempre las providencias cautelares que considere adecuadas a fin de**

**evitar que se causen daños irreparables o de difícil reparación a los derechos de los accionantes y que se haga ilusoria la ejecución del fallo que eventualmente haya de recaer.**

Esta Corte ha expresado en diversas oportunidades (20 y 28 de mayo de 1993, 14 de junio de 1993, 25 de octubre de 1993 y 14 de enero de 1994) que el juez de amparo, en uso del poder cautelar general que ostenta, puede siempre acordar las providencias cautelares que considere adecuadas, a fin de evitar que se causen daños irreparables o de difícil reparación a los derechos de los accionantes y de que se haga ilusoria la ejecución del fallo que eventualmente haya de recaer. Sin embargo, para que ello pueda ser así es necesaria la concurrencia de tres requisitos, a saber: que exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo, que haya fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra, y que la solicitud hubiera sido acompañada de un medio de prueba que constituya presunción grave de tales circunstancias y del derecho que se reclama.

En el caso de autos, el accionante en amparo ha solicitado que se acuerde lo pertinente a fin de que se le permita el acceso al mencionado expediente, así como que se ordene al Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados del Estado Zulia, ejecutar la decisión recaída en el expediente.

Estima esta Corte que, de acordarse lo solicitado en los términos expuestos por el accionante, se estaría emitiendo un pronunciamiento que incide sobre el fondo del asunto planteado, en efecto, estaría dándose por cierto la denuncia del accionante: que la parte pretendidamente agravante le ha impedido el acceso al expediente en cuestión y que se dictó una decisión definitiva en el mismo, pero que se está impidiendo que el interesado se dé por notificado de la misma. Dada la naturaleza misma de las medidas cautelares, es imposible un pronunciamiento de este tipo en el estado actual del proceso.

Asimismo, observa esta Corte que de lo expuesto por la parte accionante no se evidencia la existencia de un riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo por cuanto, una vez tramitado y decidido el amparo, si la decisión le fuere favorable, siempre podría acordarse todo lo conducente a fin de restablecer la situación jurídica que, según alega el accionante, le ha sido vulnerada.

Por otra parte, respecto de la solicitud de que esta Corte oficie a diversos medios de comunicación social a fin de que éstos se abstengan de publicar informaciones relacionadas con este caso, se observa que tal solicitud, además de que involucra dar una orden a personas que no son partes en este proceso, fue hecha sin explicar argumentos que le sirvan de base. En efecto, no explica la parte accionante cómo la simple circunstancia de dar información sobre determinados hechos pueda hacer ilusoria la ejecución del futuro fallo u ocasionarle daños irreparables a sus derechos. Por tanto, tal petición debe desecharse, y así se declara.

*c. Tercería*

**CPCA**

**5-5-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Como punto previo, debe pronunciarse esta Corte respecto a la intervención adhesiva hecha por la Federación Farmacéutica Venezolana. La institución procesal

de la intervención adhesiva está contemplada en el artículo 370 ordinal 3º del Código de Procedimiento Civil, en los siguientes términos:

“Los terceros podrán intervenir, o ser llamados a la causa pendiente entre otras personas, en los casos siguientes:

3º Cuando el tercero tenga un interés jurídico actual en sostener las razones de alguna de las partes y pretenda ayudarla a vencer en el proceso”.

Comentando tal disposición señala el autor patrio Ricardo Henríquez La Roche lo siguiente:

“La intervención adhesiva (*ad adiuvandum*) se da cuando existe un interés propio, de hecho o de derecho, pero en todo caso legítimo (Art. 16), en pleito ajeno. El interés jurídico es de hecho, cuando el triunfo del adversario de la parte ayudada, mermaría el patrimonio de éste, deudor del interviniente, al punto de imposibilitar o dificultar seriamente la satisfacción de su crédito. El interés jurídico es de derecho, cuando la eficacia refleja de la sentencia puede desconocer un derecho del interviniente (art. 381) que depende de la existencia del derecho cuestionado en el juicio”.

En el presente caso, el apoderado de la Federación Farmacéutica Venezolana señala, a objeto de fundamentar su legitimación como tercero adhesivo, lo siguiente:

“(...) la prueba evidente del interés de la Federación Farmacéutica Venezolana, viene dada en razón de que es ella quien tiene interpuesto por ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, un Recurso de Nulidad por Ilegalidad e Inconstitucionalidad, al cual se acumuló formal Recurso (sic) de Amparo Constitucional y petición de medida cautelar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 588 del Código de Procedimiento Civil en forma subsidiaria”.

Este señalamiento en forma alguna implica un interés por parte de la Federación Farmacéutica Venezolana en el presente caso, no encuentra la Corte qué relación puede tener el que la Federación haya interpuesto un recurso de nulidad conjuntamente con acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, con el presente caso. En todo caso, aun analizándose el objeto del recurso interpuesto por la Federación Farmacéutica Venezolana (la nulidad del Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Farmacia), ello no tiene, a juicio de la Corte, relación alguna con el presente caso y por ello no puede considerarse que sea prueba de un interés jurídico por parte de la Federación Farmacéutica Venezolana. Por ello, se niega a la mencionada Federación el carácter de tercero adhesivo y en consecuencia los alegatos contenidos en su escrito no entran a analizarse y así se decide.

### G. Sentencia

#### a. Efectos restablecedores

CPCA

9-3-94

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Quinta Leonor, C. A. vs. Alcaldía del Municipio Chacao del Estado Miranda.

**El recurso de amparo es un recurso extraordinario dirigido a restablecer una determinada situación jurídica que ha sido in-**

**fringida; naturaleza restablecedora reconocida jurisprudencialmente.**

Conforme lo expresa el apoderado judicial del accionante en la solicitud de amparo, éste tiene por objeto que se "...dicte las providencias correspondientes y proceda a trasladarse y constituirse en la sede de mi representada e imponga a los funcionarios de la policía y de la Alcaldía del Municipio Chacao, si los hubiere, de la obligación en que se encuentran de respetar la libertad económica estatuida en la Constitución y de esta forma se mantenga el Estado de Derecho...".

De allí, que esta Corte comparta la opinión emitida por el *a quo* al señalar que "...las actuaciones denunciadas por la quejosa no pueden ser consideradas, según pretende, como hechos diferentes y desvinculados de la materia sometida al conocimiento de la jurisdicción ordinaria, la cual expresa «asumió la jurisdicción en relación al cierre o clausura de mi representada» (en consecuencia, al haber decretado el tribunal de la causa) medida cautelar innominada que ordenó la apertura del establecimiento para que continuara en su gestión comercial, notificando de ello a las autoridades respectivas, le corresponde en consecuencia, a ese mismo tribunal, hacer efectiva la medida, imponiendo el cumplimiento de su decisión...".

En tal sentido, considera esta Corte necesario precisar, que conforme al artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, este es un recurso extraordinario dirigido a restablecer una determinada situación jurídica que ha sido infringida, naturaleza restablecedora esta que le ha sido reconocida por la jurisprudencia tanto del Máximo Tribunal como de esta Corte.

Siendo ello así, estima este juzgador que resulta imposible alcanzar por esta vía —tal como lo pretende el accionante— la ejecución de un fallo judicial.

b. *Efectos declarativos*

CSJ-SPA (437)

5-5-94

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Sociedad de Padres y Representantes del Colegio San Martín de Porres vs. República (Ministerio de Educación).

**Los efectos de una sentencia de amparo son siempre declarativos, en el sentido de reconocer al solicitante como titular de un derecho de rango constitucional que ha sido lesionado.**

En otras palabras, los efectos de una sentencia de amparo serán siempre declarativos en el sentido de reconocer al solicitante como titular de un derecho de rango constitucional que ha sido lesionado. Este principio, acogido en Sala aun con anterioridad a la existencia de regulación legal sobre la materia, se vio reforzado, además, con la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo, donde se establece como causal de inadmisibilidad de la acción, en el ordinal 3º del artículo 6, los casos en que la situación es irreparable (vid., en relación con la interpretación jurisprudencial de este ordinal, la decisión N° 345 del 11-7-90, caso: Francisco Ortiz).

En el caso de autos, estas consideraciones resultas pertinentes porque, como alega el representante del Ministro de Educación, hay peticiones de la accionante que exceden para su satisfacción los estrictos efectos restablecedores del amparo constitucional y ameritan la creación de situaciones jurídicas inexistentes hasta los momen-

tos, las cuales sólo pueden ser originadas judicialmente mediante las vías ordinarias —en el caso, aquellas destinadas a dilucidar la propiedad del instituto educativo y, en consecuencia, la potestad de administración y dirección sobre éste, así como la elección de sus autoridades—.

c. *Efectos subjetivos (no erga omnes)*

CSJ-SPA (315)

5-594

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Carlos Tablante, Gobernador del Estado Aragua vs. CA DAFE, Elecentro, República (Ministerio de Fomento).

**La acción de amparo constitucional no tiene efectos absolutos o erga omnes; los efectos que produce el amparo son siempre relativos, inter-partes, por lo que el mandamiento respectivo está sólo dirigido a los sujetos intervinientes en el proceso, afectándolos a ellos únicamente.**

Ha sido constante la jurisprudencia de esta Corte, al sostener que la acción de amparo constitucional no tiene efectos absolutos o *erga omnes*, como sí son de la esencia de la acción de inconstitucionalidad o de un recurso contencioso-administrativo de nulidad por ilegalidad, sino que los efectos que produce el amparo son siempre relativos, inter-partes, por lo que el mandamiento respectivo estará sólo dirigido a los sujetos intervinientes en el proceso, afectándolos a ellos únicamente.

Esta característica, que pone de relieve la necesaria singularidad en la legitimación activa para incoar el proceso de amparo, queda puesta en evidencia tal como lo ha advertido la Sala desde los albores mismos de la institución, cuando se piensa que “aceptar lo contrario, esto es, la posibilidad de su ejercicio por parte de una o varias personas que se atribuyan la representación genérica de toda la ciudadanía, sería desvirtuar el objeto fundamental del amparo que es la restitución a un sujeto de derecho de una situación o garantía jurídica tutelada por la Constitución, otorgando así a la acción de amparo los efectos generales propios de una acción de nulidad, cuya competencia, procedencia y tramitación procesal son radicalmente distintas” (subrayados añadidos) (sentencia N° 369 del 6-8-87, caso: “Registro Automotor Permanente”).

Entonces, por la propia naturaleza y finalidad de este medio judicial, éste resulta útil para proteger a un particular de la violación de que sea objeto en sus propios derechos subjetivos de rango constitucional por la existencia de cualquier hecho, acto u omisión que efectivamente los vulnere o amenace con vulnerarlos, pero no para controlar en forma general y abstracta el apego a las normas constitucionales de la actividad de los órganos del poder público o de los particulares. Por esta razón, debe concluirse forzosamente en que sus efectos sólo pueden afectar a los sujetos intervinientes en el proceso, quienes serán aquéllos especial y directamente perjudicados.

En fecho, el hecho de que el amparo sirva exclusivamente para restablecer las lesiones a algún ciudadano que se produzcan en sus verdaderos *derechos subjetivos fundamentales* —entendidos éstos como situaciones de intereses evidentemente privados, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular con el cual puede imponer a otro, aún a la Administración, una conducta—, y no como un mecanismo abstracto de control de la constitucionalidad (vid. decisión

Nº 22 del 21-1-91, caso: "Anselmo Nataleí),, impide que los efectos del mandamiento del juez puedan extenderse a toda la colectividad, ya que —de así suceder— se estaría más bien "garantizando" o "protegiendo" un interés general o, en el mejor de los casos, un interés colectivo o difuso, consecuencia que se aparta de la finalidad de este medio judicial; a más de que para obtenerla existen en nuestro medio judicial consagrados en forma particularmente generosa, acciones *ad hoc*.

La apreciación de la jurisprudencia de esta Sala Político-Administrativa, sobre el carácter subjetivo o inter-partes de la acción de amparo constitucional encuentra su asidero legal en los artículos 18 y 36 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Ello permite afirmar que, actualmente, no queda duda alguna en cuanto al carácter subjetivo de la acción de amparo, la cual, por tanto, siempre surte efectos inter-partes: para la persona lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución. En consecuencia, resulta imposible que sea afectada toda la ciudadanía, lo cual, además de atentar —como se dijo— contra la propia naturaleza de este medio judicial, haría factible, debido a la mutabilidad de la decisión —por su procedimiento breve y sumario y conforme con el artículo 36 de la Ley Orgánica de Amparo—, que se incurriera en la contradicción avizorada por la Sala en la decisión citada del 6-8-87, según la cual "accionado en nulidad ante este Supremo Tribunal un acto general del Poder Público, la declaratoria de este órgano jurisdiccional fuese desestimatoria del recurso y, por ende, confirmatoria de la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado, con fuerza de cosa juzgada absoluta, y que, con anterioridad, a través de un mandamiento judicial de amparo se hubiere ordenado restituir o indemnizar genéricamente a toda la ciudadanía o a un sector cuantificable importante de ella que no intervino en el procedimiento de amparo, en un derecho o garantía que para el juez de amparo resulta violado".

Siendo entonces indudable que el amparo se encuentra orientado a la protección exclusiva de verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos —aquellos consagrados expresa o implícitamente en la Constitución—, y que sus efectos están dirigidos siempre hacia los particulares directamente afectados por el supuesto acto lesivo que hubieren puesto en movimiento el aparato jurisdiccional, pasa la Sala a verificar la presente denuncia de violación.

Al respecto, se observa que en el presente caso el solicitante, fundándose en su condición de Gobernador del Estado Aragua, pretende representar en juicio, no al Estado Aragua, que es persona moral, sino a todos los ciudadanos que en esa región habitan, ejerciendo el presente amparo constitucional —como expresamente lo indica— en su nombre y en el de la población aragüeña, por lo que se evidencia claramente, entonces, que la petición del actor debe ser desestimada de conformidad con las precisiones anteriores, ya que éste no persigue, mediante la vía procesal extraordinaria del amparo, el restablecimiento en el goce y disfrute de sus derechos subjetivos constitucionales violados y ni siquiera de los "derechos" de la persona jurídico territorial que representa —el Estado Aragua—, que son a lo sumo los derechos que por este medio podría defender.

Ciertamente, una orden judicial a las supuestas empresas agraviantes como la solicitada por el actor, tal como lo ha hecho el Tribunal Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital en la parcialmente transcrita decisión, equivale a otorgarle al mandamiento de amparo efectos *erga omnes*, es decir, involucra a sujetos no intervinientes es el presente proceso, a toda la ciudadanía del Estado Aragua, resultando entonces que la satisfacción de la pretensión del actor no se dirige única y exclusivamente a su persona y ni siquiera a la persona jurídica que representa, sino que afecta al resto de la colectividad no participante en la controversia.

Por tanto, con la presente petición el accionante está atribuyéndose una representación genérica de toda una colectividad, lo cual, como se dejó establecido con anterioridad, contraría la propia esencia de la acción de amparo constitucional, porque no puede pretenderse por esta vía la protección de verdaderos derechos subjetivos fundamentales del solicitante —que es la propia médula de la institución— sino más bien lo que a su parecer constituye un interés general y abstracto.

Resulta concluyente, en consecuencia, que la acción de amparo interpuesta por el ciudadano Carlos Tablante no debió ser admitida, ya que, además de no ostentar éste la cualidad procesal que se atribuye en la presente acción —representante de toda la colectividad aragüeña—, existen para tales fines, como se dijo, recursos judiciales expresamente contemplados en nuestro ordenamiento jurídico, y así se declara.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, considerando apropiada la presente oportunidad para rechazar el criterio mayoritario que pareciera ignorar el hecho de que la evolución del amparo es a favor de la ampliación de su objeto, en el sentido de que, la tutela que el mismo ofrece, no sólo se refiere a los derechos y garantías constitucionales, sino también a las potestades y facultades que la Constitución consagra en forma expresa.

Piensa la disidente, que a estas alturas de la evolución del amparo de hecho el nuevo criterio ya ha sido admitido por la propia jurisprudencia de la Sala, aun cuando no lo señalara expresamente. En efecto, son múltiples los casos de amparo ejercido por titulares de los poderes públicos, consagrados en la Constitución, contra su desconocimiento por parte de otras autoridades.

Al efecto, cabe citar la sentencia de esta misma Sala de fecha 13 de julio de 1993 (Exp. Nº 9.909) que admite el amparo del Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público contra el Consejo de la Judicatura y, posteriormente, en el mismo expediente, la sentencia de fecha 10 de diciembre de 1993, que lo acordara. Aquí se estaba ante una pretensión que no era precisamente la de proteger los derechos y garantías que la Constitución establece a favor de los Titulares considerados como sutejos diferentes del órgano, sino las potestades del ente jurisdiccional del cual formaban parte, para el mantenimiento de su actuación e independencia.

Al evolucionar en tal sentido la jurisprudencia de amparo (amparo organizativo) se está ampliando el contenido de éste, como una realidad que no puede ser desconocida.

Por otra parte, quiere señalar la disidente que en materia de legitimidad en el amparo, también se ha producido una evolución en el sentido de admitir la tutela de los intereses difusos como aquellos que corresponden a una comunidad determinada para obtener a través de la vía de la acción constitucional, mejoras en condiciones específicas que implican el bienestar de un grupo. Si bien es cierto que debería ser un principio irrefragable que no existe legitimidad para interponer un amparo en un sujeto que pretenda constituirse en representante de la comunidad en general; con lo cual podría alegar como valedero para la misma pretensiones que son rechazadas por la mayoría o fuentes rectores de la misma; sin embargo, debe reconocerse que, cuando el solicitante del amparo actúa como miembro de un grupo que pretende a través de este medio obtener un beneficio concreto que no es objetado por ninguno de sus integrantes, se plantea la figura del *interés difuso* que legitima al actor.

El presente voto salvado está destinado, con motivo del fallo que antecede, a precisar estos dos conceptos (amparo organizativo y legitimidad derivada de la tutela de intereses difusos), como avances reales y efectivos de la institución que, hoy en

día no pueden desconocerse, apegándose, como lo hace la sentencia a criterios originarios que la dinámica evolución del amparo, según lo estima la disidente, ha superado. Queda así expresada la opinión de la Magistrada disidente.

CSJ-SPA (1)

29-1-94

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Rafael Bayed M. vs. Consejo de la Judicatura.

**El amparo como acción subjetiva se encuentra orientado a la protección exclusiva de verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos (aquellos consagrados expresa o implícitamente en la Constitución) y sus efectos están dirigidos siempre hacia los particulares directamente afectados por el supuesto acto lesivo.**

Por tanto, pasa la Sala a examinar la sentencia dictada por el Tribunal Superior Tercero de lo Contencioso-Tributario, y a tal efecto observa:

La jurisprudencia del Alto Tribunal ha venido delineando, aun con anterioridad a la existencia de ley sobre la materia, las características fundamentales de la acción de amparo constitucional. Entre éstas, una de especial importancia, porque revela el verdadero carácter de esta acción, es la relacionada con los posibles efectos de un mandamiento de amparo.

Ha sido constante la jurisprudencia suprema al sostener que la acción de amparo constitucional no tiene efectos absoluto o *erga omnes*, como sí son de la esencia de la acción de inconstitucionalidad o de un recurso contencioso-administrativo de nulidad por ilegalidad, sino que los efectos que produce el amparo son siempre relativos, interpartes, por lo que el mandamiento respectivo estará sólo dirigido a los sujetos intervinientes en el proceso, afectándolos a ellos únicamente; tal como en su momento lo sostuvo Angel Francisco Brice en su libro *El Decálogo del Amparo*, donde textualmente expresa que “la sentencia debe limitarse a amparar y proteger al individuo quejoso, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motive, ya que es de la esencia del amparo que la decisión final que recaiga no tenga efectos en otros casos ni que efecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia”.

Esta característica, que pone de relieve la necesaria singularidad en la legitimación activa para incoar el proceso de amparo, queda puesta en evidencia —tal como lo ha advertido la Sala desde los albores mismos de la institución—, cuando se piensa que “aceptar lo contrario, esto es, la posibilidad de su ejercicio por parte de una o varias personas que se atribuyan la representación genérica de toda la ciudadanía, sería desvirtuar el objeto fundamental del amparo que es la restitución a un sujeto de derecho de una situación o garantía jurídica tutelada por la Constitución, otorgando así a la acción de amparo los efectos generales propios de una acción de nulidad, cuya competencia, procedencia y tramitación procesal son radicalmente distintas” (subrayados añadidos) (sentencia N° 369 del 6-8-87, caso: “Registro Automotor Permanente”).

Entonces, por la propia naturaleza y finalidad de este medio judicial, el cual resulta útil para proteger a un particular de la violación de que sea objeto en sus propios derechos subjetivos de rango constitucional por la existencia de cualquier hecho, acto u omisión que efectivamente los vulnere o amenace con vulnerarlos,

pero no para controlar en forma general y abstracta el apego a las normas constitucionales de la actividad de los órganos del Poder Público o de los particulares, debe concluirse forzosamente en que sus efectos sólo pueden afectar a los sujetos intervinientes en el proceso, quienes serán aquellos especiales y directamente perjudicados.

En efecto, el hecho de que el amparo sirva exclusivamente para restablecer las lesiones a algún ciudadano que se produzcan en sus verdaderos derechos subjetivos fundamentales —entendidos éstos como situaciones de intereses evidentemente privados, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular con el cual puede imponer a otro, aun a la Administración, una conducta—, y no como un mecanismo abstracto de control de la constitucionalidad (vid. decisión N° 22 del 31-1-91, caso: Anselmo Natale), impide que los efectos del mandamiento del juez puedan extenderse a toda la colectividad, ya que —de así sucederse estaría más bien “garantizando” o “protegiendo” un interés general o, en el mejor de los casos, un interés colectivo o difuso, consecuencia que se aparta de la finalidad de este medio judicial; a más de que para obtenerla existen en nuestro medio judicial consagrados en forma particularmente generosa, acciones *ad hoc*.

Esta apreciación de la jurisprudencia de esta Sala Político-Administrativa sobre el carácter subjetivo o interpartes de la acción de amparo constitucional fue reforzada con la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, donde se estableció en los dos primeros numerales del artículo 18, entre los requisitos que debe expresar la solicitud, “los datos concernientes a la identificación de la persona agraviada y de la persona que actúe en su nombre, y en este caso con la suficiente identificación del poder conferido”, así como la ubicación de la “residencia, lugar y domicilio, tanto del agraviado como del agravante”; e, igualmente en el artículo 36, se dispone que “la sentencia firme de amparo producirá efectos jurídicos respecto al derecho o garantía objetos del proceso, sin perjuicio de las acciones o recursos que legalmente les correspondan a las partes” (subrayados de la Sala).

No queda duda alguna, actualmente, de que el amparo es una acción subjetiva y por tanto que siempre surte efectos interpartes: para la persona lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución y para el agravante. Por lo que resulta imposible que sea afectada toda la ciudadanía, lo cual, además de atentar —como se dijo— contra la propia naturaleza de este medio judicial, haría factible, debido a la mutabilidad de la decisión —por su procedimiento breve y sumario y conforme con el artículo 36 de la Ley Orgánica de Amparo—, que se incurriera en la contradicción avizorada por la Sala en la decisión citada del 6-8-87, según la cual “accionado en nulidad ante este Supremo Tribunal un acto general del Poder Público, la declaratoria de este órgano jurisdiccional fuese desestimatoria del recurso y, por ende, confirmatoria de la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado, con fuerza de cosa juzgada absoluta, y que, con anterioridad, a través de un mandamiento judicial de amparo se hubiere ordenado restituir o indemnizar genéricamente a toda la ciudadanía o a un sector cuantificable importante de ella que no intervino en el procedimiento de amparo, en un derecho o garantía que para el juez de amparo resulta violado”.

Siendo entonces indudable que el amparo se encuentra orientado a la protección exclusiva de verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos —aquellos consagrados expresa o implícitamente en la Constitución—, sus efectos están dirigidos siempre hacia los particulares directamente afectados por el supuesto acto lesivo, pasa la Sala a verificar la presente denuncia de violación.

Al respecto, se observa que en el presente caso el solicitante pretende, mediante un mandamiento de amparo, que el Ejecutivo Nacional, por medio del Ministro de

Hacienda, suspenda la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) hasta tanto se garantice debidamente su correcta divulgación y aplicación, en defensa de sus propios derechos y en los derechos de los venezolanos, por lo que se evidencia claramente, entonces, que la petición del actor debe ser desestimada de conformidad con las precisiones anteriores, ya que éste no persigue, mediante la vía procesal extraordinaria del amparo, el restablecimiento en el goce y disfrute de sus derechos subjetivos constitucionales violados, que es para lo cual está destinada esta acción.

Ciertamente, una orden de esta especie al supuesto agravante, tal como lo ha hecho el Tribunal Superior Tercero de lo Contencioso-Tributario, equivale a otorgarle al mandamiento de amparo efectos *erga omnes*, es decir, involucra a sujetos no intervinientes en el presente proceso, a toda la ciudadanía, resultando entonces que la satisfacción de la pretensión del actor no se dirige única y exclusivamente a su persona, sino que afecta al resto de la colectividad no participante en la controversia.

Por tanto, con la presente petición el accionante está atribuyéndose —como lo indica en su solicitud, según se desprende de la transcripción de la decisión cuestionada—, una representación genérica de toda la ciudadanía, lo cual, como se dejó establecido con anterioridad, contraría la propia esencia de la acción de amparo constitucional, porque no puede pretenderse por esta vía la protección de verdaderos derechos subjetivos fundamentales del solicitante —que es la propia médula de la institución— sino más bien lo que a su parecer constituye un interés general y abstracto.

Resulta concluyente, en su consecuencia, que la acción de amparo interpuesta por el ciudadano Rafael Bayed Mardeni no debió ser admitida, ya que, además de no ostentar éste la cualidad que se atribuye en la presente acción —la representación de toda la colectividad—, existen para tales fines, como se dijo, recursos judiciales expresamente contemplados en nuestro ordenamiento jurídico, y así se declara.

#### d. *Obligatoriedad*

**CPCA**

**15-6-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Francisco Heredia vs. Hospital Luis Gómez López.

Al respecto, observa la Corte que el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone que:

“Quien incumpliere el mandamiento de amparo constitucional dictado por el juez, será castigado con prisión de seis (6) a quince (15) meses”.

Ahora bien en el mandamiento de amparo no se indica el plazo para cumplir con la orden. A este respecto observa la Corte:

El plazo para cumplir con el mandamiento de amparo, es una indicación que debe contener el fallo, con la sola finalidad de otorgar al agravante una especie de “término de gracia” dentro del cual el mismo debe cumplir la orden, con la consecuencia de que, si transcurrido el plazo, no lo cumple, incurre en el supuesto contemplado en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, con la consecuencia aplicación de la pena establecida. En este caso al no haberse indicado un plazo el mandamiento debía ser cumplido en forma inmediata pues lo que esta Corte sí determinó, fue que el accionante tenía derecho a estudiar tercer año en el mencionado curso, y al haberle impedido continuar cur-

sándolo, como en efecto ocurrió se traduce en un incumplimiento del mandamiento de amparo.

No obstante, observa la Corte que el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales consagra una norma de carácter penal. En efecto, en ella se establece un supuesto de hecho que constituye un hecho punible, como lo es el incumplimiento de un mandamiento de amparo, con la consecuente aplicación de la correspondiente pena de prisión de seis a quince meses.

Tratándose, pues, de una pena, la aplicación de la misma corresponde a la jurisdicción penal, una vez concluido el respectivo procedimiento. De allí que la solicitud hecha ante esta Corte sea inadmisibile de conformidad con el artículo 84, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

e. *Consulta*

**CPCA**

**15-6-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: José J. Paredes vs. Concejo Municipal del Municipio Guaicaipuro del Estado Miranda.

**Las partes no pueden intervenir en segunda instancia cuando allí se conoce de la sentencia de amparo por vía de consulta y no de apelación.**

Según consta en autos, el presente amparo llega a esta Alzada por vía de consulta, pues no se ejerció el recurso de apelación que prevé el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. La consulta, cuando está prevista, como en el caso del amparo, es un mecanismo que permite que la sentencia de primera instancia, por mandato expreso de la ley, goce del principio procesal de la doble instancia, aun en el caso de que no medie apelación, lo cual se justifica en el caso del amparo por la especial naturaleza del mismo, directamente vinculado como está a los derechos constitucionales; pero dicho mecanismo opera subsidiariamente, a la preclusión del lapso para apelar. Estima esta Corte, por tanto, que no debe el juez de primera instancia, como lo hizo el *a quo* en este caso, ordenar la consulta en el texto mismo de la sentencia, por cuanto en ese momento es imposible saber si alguna de las partes ejercerá el recurso de apelación, haciendo con ello improcedente la consulta.

En el presente caso, sin embargo, la extemporaneidad —por anticipación— de tal pronunciamiento no debe tener ningún efecto procesal adverso por cuanto ninguna de las partes apeló del referido fallo. De esta manera, la consulta se hizo necesaria sobrevenidamente, por lo que debe esta Corte proceder a decidir al respecto.

Ahora bien, cuando la sentencia de amparo es remitida por vía de consulta al tribunal *ad quem*, éste conoce de la causa sólo en los términos en que quedó circunscrita en el tribunal de la causa al vencerse los tres días siguientes de haberse dictado el fallo. En el procedimiento de segunda instancia provocado por vía de consulta ninguna intervención tienen las partes.

En consecuencia, dictada la sentencia en primera instancia, las partes deben ejercer oportunamente el recurso de apelación y una vez ejercido éste podrán denunciar los vicios de la sentencia, bien en la misma apelación o ante el Tribunal de Alzada; pero, como en el presente caso no se ejerció dicha apelación, esta Corte, al conocer

del amparo por vía de consulta, se encuentra limitada para revisar dicho fallo tal como quedó decidido por el tribunal de la causa, y las partes no pueden pretender traer nuevos elementos a los autos dado que no apelaron. Por lo tanto, esta Corte considera procesalmente irrelevante la actuación realizada por el Síndico Procurador Municipal en fecha 27 de octubre de 1992, y así se declara.

#### H. *Amparo contra sentencias*

CPCA

6-6-94

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Fomento).

**La Corte analiza el presupuesto procesal —que el tribunal haya actuado fuera de su competencia— para la procedencia del amparo constitucional contra decisiones judiciales.**

Como se puede apreciar, el presupuesto procesal para la procedencia del amparo constitucional contra decisiones judiciales es que el tribunal haya actuado fuera de su competencia. Sin embargo, ha sostenido la jurisprudencia de manera reiterada que la expresión “actuando fuera de su competencia” a la cual alude el mencionado artículo, no se refiere sólo a la incompetencia por la materia, valor o territorio, sino que también corresponde a los conceptos de abuso de poder o extralimitación de funciones, y en consecuencia, esa actuación lesione o vulnere derechos o garantías constitucionales. En efecto, el juez aun actuando dentro de su competencia, entendida ésta en el sentido procesal estricto, puede hacer uso indebido de las facultades que le están atribuidas para fines totalmente distintos al que se le confirió a actuar haciendo uso indebido de ese poder, independientemente del fin logrado, y dicte una resolución o sentencia y ordene un acto que lesione un derecho constitucional. (Véanse sentencias de la Sala Político-Administrativa del 12 de diciembre de 1989, 4 de julio de 1990, 6 de octubre de 1992 y 11 de febrero de 1993, entre otras. Casos: El Crack, C. A., Milchen Venezuela Corporation, Lácteos de Venezuela e Industrias Lácteas del Táchira, C. A. [Ilataca]).

En el caso presente, resulta evidente que el Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso-Administrativo tiene atribuida la competencia inquilinaria en primera instancia, por lo que sólo restaría analizar si al dictar el fallo que ha sido impugnado por vía de amparo, aun actuando dentro de su competencia en razón de la materia y territorio, hizo uso indebido de las funciones que les son atribuidas por la ley, al punto de llevarlo a incurrir en abuso de autoridad; o si se atribuyó otras, en extralimitación de funciones, originando de esta manera un acto violatorio de derechos o garantías constitucionales. Al respecto, analizado el fallo que se pretende impugnar por vía de amparo, se observa que el tribunal de la causa actuó sin extralimitarse en el ejercicio de sus atribuciones, ni tampoco incurrió en abuso de poder, ya que no se produjo el uso indebido ni desmedido de las que le son conferidas como órgano jurisdiccional, entre ellas, como es el caso *in examine*, las de analizar la legalidad de un acto inquilinario, pronunciarse sobre su nulidad y ordenar el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada por el acto declarado ilegal. Y con respecto al alegato de indefensión que expresan los accionantes, se aprecia en el texto de la sentencia impugnada, que los interesados fueron debidamente notificados del procedimiento a través del Cartel de Emplazamiento al cual alude la Ley Orgánica

de la Corte Suprema de Justicia, por cuyo motivo no aparece infringido el derecho a la defensa; en tal sentido dicho fallo expresa lo siguiente: "...*Recibidos los antecedentes administrativos del acto impugnado y por encontrarse cumplidos los extremos de ley, se admitió el Recurso, notificándose del mismo al ciudadano Fiscal General de la República y procediéndose al emplazamiento de los interesados en la forma prevista en el Artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia conforme a lo ordenado*" (sic).

Por otra parte, es cierto lo que indican los accionantes que el fallo que se pretende impugnar no lo suscribe la Juez Titular, abogada Aurora Reina de Bencid, pero ello resulta irrelevante pues lo hace como Juez Accidental el abogado Abraham González, quien no tendría necesariamente que haber intervenido en la instrucción de la causa.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que para que un tribunal pueda violar manifiestamente el derecho a la defensa "tendría que negar un medio defensivo o determinado derecho a las partes, por su sola condición, raza, origen o religión, por ejemplo; o exigir de éstas un requisito, *verbi gratia* el pago de una caución, que la ley no prevé, para que pueda ejercerlos válidamente. O también cuando por alguna razón no contemplada legalmente, se impida a las partes actuar en juicio para defenderse, como sería el no ordenar la citación o su notificación, cuando proceda, por causas o motivos que los propios jueces arbitren o inventen, de manera de hacerles perder los recursos u oportunidades que les corresponda. En estos supuestos extremos, por exceder los jueces de sus competencias procesales se estaría de una manera directa, flagrante, manifiesta y hasta extravagante, violando el derecho constitucional a la defensa, al crear limitaciones y restricciones que las leyes no contemplan" (Sentencia del 27-6-90, Expediente 7.360, Caso: Baker Well Services International Limited).

Por todos los razonamientos anteriores, debe concluir esta Corte que la acción de amparo propuesta resulta improcedente, y así se declara.

## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. Organos

#### A. Distribución de Competencia

**CSJ-SPA (74)**

**3-3-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: ACO Alquiler, S.A. vs. Concejo Municipal del Municipio Baruta del Estado Miranda.

**La Corte analiza los diversos tribunales contencioso-administrativos.**

Como puede observarse, la solución aquí apuntada es congruente con la idea de que la materia contencioso-administrativa conforma, según la expresión utilizada por el artículo 206 de la Constitución, una sola jurisdicción que comprende como máximo tribunal, es decir, como el superior último de tal jurisdicción, a esta Sala Político-Administrativa. Ahora bien, esa jurisdicción está también constituida por los

siguientes tribunales: Por los llamados tribunales contencioso-administrativos generales, a los cuales se les denomina así, por cuanto su competencia no está limitada a materias específicas, sino que, la misma comprende el control de la Administración Pública, cualquiera que sea su esfera de actuación, determinándose su competencia concreta en razón de criterios territoriales, o de la cuantía. Estos Tribunales Contencioso-Administrativos generales son los Juzgados Superiores con competencia en lo civil, mercantil y contencioso-administrativo, a los cuales alude el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que fueron especificados en el Decreto N° 2.057 del Presidente de la República, de fecha 8 de marzo de 1977, y que tienen un ámbito de actuación determinado por regiones, por lo cual se les denomina en la práctica tribunales contencioso-administrativos regionales. Posteriormente, la Resolución N° 871 del Consejo de la Judicatura, de fecha 9 de mayo de 1991, eleva estos tribunales contencioso-administrativos al número de once.

Además, de los tribunales contencioso-administrativos regionales son también tribunales contencioso-administrativos generales, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, creada por el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con competencia nacional para conocer de la materia contencioso-administrativa, que el artículo 185 *ejusdem* desarrolla y, como se señalara inicialmente, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

De allí que, los tribunales contencioso-administrativos generales son, en orden inverso de jerarquía: los once tribunales contencioso-administrativos regionales, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y esta Sala Político-Administrativa.

Por otra parte, también conforman la jurisdicción contencioso-administrativa, los tribunales contencioso-administrativos especiales, que conocen sólo de materias específicas de la actividad global de las Administraciones Públicas. Son ellos: el Tribunal de la Carrera Administrativa, creado por la Ley de Carrera Administrativa, que conoce de las reclamaciones de los funcionarios públicos de la Administración Pública (Administración Central y Descentralizada) contra las decisiones dictadas por los órganos a los cuales se aplica la Ley de Carrera Administrativa. Es también tribunal contencioso-administrativo especial, el Tribunal Superior Agrario, cuando conoce de las impugnaciones contra determinados organismos administrativos que se ocupan de la materia agraria y del ambiente.

Los nueve tribunales contencioso-fiscales, previstos en el Código Orgánico Tributario son igualmente, tribunales contencioso-administrativos especiales, por cuanto, conocen de las impugnaciones en materia fiscal.

Durante cierto tiempo existió el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, que operaba como un Tribunal Contencioso-Administrativo especial en materia inquilinaria, en relación con los organismos administrativos inquilinarios del área metropolitana de Caracas; pero el mismo, pasó a conformar tres tribunales contencioso-administrativos generales que fueron creados en la región capital.

Cuando se alude al juez común y superior a un tribunal contencioso-administrativo, se está haciendo referencia al organismo jurisdiccional que conoce en alzada de las decisiones de los tribunales en conflicto y, en su falta, del máximo organismo de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es esta Corte Suprema de Justicia —como lo dispone el artículo 71 del Código de Procedimiento Civil— y, en el caso, concretamente la Sala Político-Administrativa. Así, si el conflicto se planteara entre el Tribunal de la Carrera Administrativa y un Tribunal Contencioso-Administrativo regional, el superior común sería la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, por cuanto ella conoce en alzada tanto de las decisiones dictadas en la materia contencioso-administrativa por los tribunales contenciosos generales, como de las que dicte el antes mencionado Tribunal de la Carrera Administrativa. Si el conflicto se

crear entre la Corte Primera y un Tribunal Contencioso-Fiscal, el superior inmediato sería esta Sala Político-Administrativa.

Con el criterio antes expresado, se unifica la jurisdicción contencioso-administrativa, por cuanto, el superior de la misma, que en el sentido más amplio resulta ser esta Sala, es la que posee la facultad de establecer, cuando no exista un superior común a los tribunales en conflicto, a quién corresponde conocer de una materia que, desde el punto de vista material forma parte de su jurisdicción.

En efecto, concebida la materia contencioso-administrativa como una unidad o bloque que conforma una jurisdicción, a esta Sala le toca dirimir aunque excepcionalmente y siempre con carácter definitivo los conflictos de competencia que dentro de la misma se planteen en base a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 43 que señala su facultad para conocer "...de cualquier otro asunto que sea de la competencia de la Corte, si no está atribuido a alguna de las otras Salas".

Con el criterio expuesto, se unifican los poderes de cada una de las Salas de esta Corte para dirimir los conflictos de competencia y conocer de la regulación de competencia, por cuanto a la Sala de Casación Penal le corresponderá, los que se ubican en su área de actuación sustantiva; a la de Casación Civil, los que se refieran a la materia civil, mercantil, menores, agrario y tránsito; y a esta Sala, todo lo referente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

No puede dejar de advertirse que los tribunales contencioso-administrativos regionales tienen algunas competencias que no son contencioso-administrativas, por cuanto, los mismos también actúan como tribunales superiores civiles y, en los casos en que proceden en tal forma, no corresponderá a esta Sala conocer de las regulaciones de competencia que se planteen en relación con los mismos.

En atención a lo anteriormente expuesto, esta Sala se considera competente para regular la competencia planteada en el presente caso, que asume, y así se declara.

**CSJ-SPA (154)**

**23-3-94**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Edwin A. Fuguet G. vs. República (Ministerio de la Defensa).

Debe recordarse, entonces, la evolución histórica, que conforme a las leyes vigentes para cada época, a tenido la organización judicial contencioso-administrativa, para lo cual resulta conveniente transcribir criterios reiterados al respecto por esta Sala Político-Administrativa:

/ Para la época, —por razones históricas que han sido expuestas en varios fallos y no es necesario evocar en esta oportunidad— era la Sala Político-Administrativa (o sus predecesores: Corte Federal, Corte Federal y de Casación, Alta Corte Federal, etc.), el único órgano jurisdiccional competente para conocer del contencioso-administrativo general. Es decir, la Corte Suprema de Justicia, tenía el monopolio exclusivo, la competencia general única en materia de recursos contencioso-administrativos. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sancionada el 26 de julio de 1976 y que entró en vigencia a partir del 1º de enero de 1977 modificó sensiblemente tal situación, al crear, —mientras se dicte la ley que organiza la jurisdicción contencioso-administrativa—, una estructura provisional de dicha jurisdicción. Con arreglo a esta estructura transitoria, la competencia en el contencioso-administrativo general, fundamentado en razones de ilegalidad, fue distribuida en tres niveles:

—En la cúspide de la jurisdicción: la Sala Político-Administrativa, para conocer de los actos emanados del Poder Ejecutivo Nacional o de los órganos de la jerarquía del Consejo Supremo Electoral.

—La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, (artículo 185), con competencia residual para conocer de los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las asignadas a la Corte Suprema de Justicia, en los ordinales 9, 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

—Y los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo (artículo 181 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y Decreto 2.057 del 8-3-77) para conocer de los actos administrativos dictados por autoridades estatales o municipales de su jurisdicción.

Ahora bien, en numerosos fallos y al interpretar las normas atributivas de su propia competencia, esta Sala ha dejado sentado que en virtud de que una de las finalidades que se evidencian de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es la de desconcentrar la actividad jurisdiccional del Máximo Tribunal, dentro del complejo orgánico que constituye la Administración Pública, la esfera de competencia de la Sala Político-Administrativa queda circunscrita a los órganos de la Administración Central integrada por el Presidente de la República los Ministros y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República.

De lo expuesto se infiere que todos aquellos actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional pero de autoridades distintas a las precedentemente señaladas (Presidente de la República, Ministros, titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia) caen dentro del mismo ámbito de competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y no de esta Sala (vid. decisiones del 18-4-85 y, recientemente, del 5-11-92, casos: “CDISA” y “Argenis Flores”, respectivamente).

*B. Corte Suprema de Justicia*

**CPCA**

**23-2-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Carlos Yaguas H. vs. Consejo Supremo Electoral.

De conformidad con el artículo 5, ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa, se encuentran excluidos del ámbito de dicha ley los funcionarios del Consejo Supremo Electoral. Descartada así la aplicación del contencioso-administrativo especial de la carrera administrativa, cobra vigencia la norma prevista en el artículo 42, numeral 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *eiusdem*. En consecuencia, el órgano jurisdiccional competente es la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.

**CSJ-SPA (282)**

**3-5-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Akram El Nimer Abou Assi vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

Luego de lo anterior, debe la Sala precisar ahora el tribunal de esta especial jurisdicción que es competente —en primera instancia— para decidir la presente acción de amparo.

Al respecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala:

Ahora bien, en numerosos fallos y al interpretar las normas atributivas de su propia competencia, esta Sala ha dejado sentado que en virtud de que una de las finalidades que se evidencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es la de desconcentrar la actividad jurisdiccional del Máximo Tribunal, dentro del complejo orgánico que constituye la Administración Pública, la esfera de competencia de la Sala Político-Administrativa queda circunscrita a los órganos de la Administración Central integrada por el Presidente de la República, los Ministros y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República. De lo expuesto se infiere que todos aquellos actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional pero de autoridades distintas a las precedentemente señaladas (Presidente de la República, Ministros, titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia) caen dentro del ámbito de competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y no de esta Sala (véanse decisiones del 18-4-85, 5-11-92 y 13-8-93, casos: "CDISA", "Argenis Flores" y "José L. Hinojoza", respectivamente).

De lo anterior se desprende que, conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Sala y a la intención del legislador, sólo conoce este Alto Tribunal de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra actos emanados del Presidente de la República, de los Ministros o por los titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia, mientras que de aquellos dictados por cualquier otro órgano del mismo Poder Ejecutivo Nacional la competencia, conforme con el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Esta precisión resulta pertinente al caso de autos debido a que el acto cuestionado emanó del Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria, órgano adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría, y no del jerarca de ese Despacho. Por tanto, debe forzosamente concluirse, reiterando una vez más los criterios jurisprudenciales expuestos, que esta Corte Suprema de Justicia no resulta competente para decidir la presente acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Akram El Nimer Abou Assi, ya que, conforme con el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por no emanar el acto impugnado del Ministro respectivo, el tribunal competente para conocer de su procesamiento es la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y a ella se ordena remitir, por tanto, el presente expediente. Así se declara.

**CSJ-SPA (440)**

**9-6-94**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Editores Orientales vs. República (Ministerio del Trabajo).

**La Corte analiza la jurisprudencia existente sobre la competencia de la Sala Político-Administrativa para conocer de los actos administrativos dictados por el Ministerio del Trabajo.**

Considera la Sala imprescindible, antes de dilucidar la procedencia de la apelación, examinar la competencia de la Sala para conocer el acto que se recurre. En efecto, se advierte que el mismo tiene relación con otra rama del Derecho —Laboral—, como señala el auto apelado, y que es, efectivamente un acto emanado del Ministro

del Trabajo que obliga a una de las partes a iniciar las discusiones de un proyecto de Contrato Colectivo.

Ahora bien, los actos administrativos de efectos particulares, dictados por el Ministro del Trabajo, son recurribles ante esta Sala por disponerlo así el ordinal 10 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 124 *ejusdem*.

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, el 1º de mayo de 1991, la Sala consideró que los actos administrativos dictados en ejecución de la Ley del Trabajo debían ser conocidos por los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo, con excepción de aquellas materias que específicamente la ley laboral estipula como competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (S. SPA del 13-2-92, caso Corporación Bamundi vs. Pablo Mujica).

Observa la Sala, que en la jurisprudencia citada se distingue entre los recursos interpuestos antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo y los ejercidos con posterioridad. Al respecto, se advierte que el recurso fue interpuesto en fecha 20 de noviembre de 1986, esto es, antes de la fecha en que ese cuerpo normativo entrara en vigencia, por lo cual la competencia del asunto sí correspondía a esta Sala. Además, la oposición a la discusión de convenciones colectivas es, precisamente una de las materias en que la ley laboral atribuye expresamente competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa, (artículos 465 y 519 de la Ley Orgánica del Trabajo), por lo cual es evidente que el conocimiento y decisión de la demanda de nulidad que se examina es competencia de esta Sala y en tal virtud la apelación ejercida por el recurrente debe prosperar y así se declara.

**CPCA**

**31-1-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Asociación de Damas de la Caridad de San Vicente de Paúl vs. República (Ministerio del Trabajo).

Por tratarse de un recurso contencioso-administrativo de anulación por razones de ilegalidad, ejercido contra un acto administrativo dictado por el Director General del Ministerio del Trabajo que actuó por delegación de atribuciones del Ministro, según Resolución Nº 1.746 de fecha 16 de julio de 1991, es obvio que esta Corte resulta competente para conocer del mismo a tenor de lo dispuesto en el artículo 185, ordinal 3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues el acto emana de una autoridad nacional distinta a las contempladas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 *ejusdem* y su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

**CSJ-SPA (82)**

**3-3-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Laura J. Araujo vs. IPSFA.

Para estos efectos ha de tenerse presente que la atribución de competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa general se encuentra establecida en la Ley Orgánica que rige las funciones de este Alto Tribunal, conforme a criterios que atienden a la autoridad que dicta el acto recurrido y a la gravedad del vicio denunciado.

En este sentido, es lo cierto, como afirman los apoderados accionantes, que el artículo 42, en su ordinal 11, en concordancia con el 43 *eiusdem*, establecen la competencia de la Sala Político-Administrativa para declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución.

En este mismo sentido, disponen los artículos 181 y 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que en los casos en que el recurso se funde en razones de inconstitucionalidad el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente declinará en la Corte Suprema de Justicia el conocimiento del juicio.

Ahora bien, cuando —como en el caso de autos— la denuncia de inconstitucionalidad se acompaña además de alegatos de ilegalidad del acto impugnado, es lo cierto que se ha estimado que corresponde al juez contencioso-administrativo competente según las normas atributivas de la competencia contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos de anulación, la decisión del recurso en tales términos interpuestos. Lo anterior, en modo alguno impide a esta Corte, árbitro y soberana de su propia competencia, establecerla en aquellos casos en que estime fundada la impugnación en razones de estricta inconstitucionalidad.

En el caso de autos, resulta del escrito del recurso que la fundamentación se refiere al contencioso de anulación en vicios de ilegalidad, lo cual, con independencia de las razones de inconstitucionalidad alegadas, requisito por demás indispensable para la solicitud de amparo conjuntamente interpuesta, determina la competencia del órgano contencioso-administrativo al que corresponde la decisión de la impugnación de los actos emanados de las autoridades de los Institutos Autónomos que —conforme se desprende del artículo 185, ordinal 3º— de la Ley de la Corte no es otro que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y así se declara.

**CSJ-SPA (154)**

**23-3-94**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Erwin A. Fuguet G. vs. República (Ministerio de la Defensa).

De lo anterior se desprende que, conforme a la jurisprudencia de esta Sala y a la intención del legislador, sólo conoce este Alto Tribunal de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra actos dictados por el Presidente de la República, por los Ministros o por los titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia, mientras que de aquellos emanados de cualquier otro órgano del mismo Poder Ejecutivo Nacional la competencia, conforme con el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Esta precisión resulta pertinente para el caso concreto porque el acto impugnado fue dictado por el Contralor General de las Fuerzas Armadas Nacionales, quien si bien es el más alto organismo del Ministerio de la Defensa para el control administrativo interno, es designado directamente por el Presidente de la República y goza de autonomía funcional y administrativa, no es el jerarca de ese Despacho ni tampoco ostenta la jerarquía de un Ministro o de un titular de una Oficina Central de la Presidencia.

Por tanto, debe forzosamente concluirse, reiterando una vez más los criterios jurisprudenciales expuestos, que este Alto Tribunal no resulta competente para de-

cidir el presente recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto, conjuntamente con una solicitud cautelar de amparo constitucional, por el ciudadano Erwin Fuguet Gedde, quien actúa a su vez como Director General de la empresa Oficina Técnica Gedde, C. A., ya que, conforme con el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por no ser el acto impugnado dictado por algún Ministro o por un funcionario que ostente tal jerarquía, el tribunal competente es la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y a ella se ordena remitir, por tanto, las presentes actuaciones. Así se declara.

**CPCA****28-4-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Manuel Nieves Montilla vs. Ministerio del Trabajo.

2. Ahora bien, en el caso de autos el recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo de anulación por razones de ilegalidad contra la providencia administrativa de fecha 18 de diciembre de 1992, dictada por la Inspectoría del Trabajo en el Distrito Federal, Municipio Libertador, que declaró sin lugar la solicitud de reenganche y el pago de salarios caídos al ciudadano Manuel Nieves Montilla, contra C. A. Vigilantes del Zulia.

3. De lo antes expuesto se observa lo siguiente:

A. La presente acción tiene por objeto la determinación de la legalidad de un acto administrativo de efectos particulares: la providencia administrativa de fecha 18 de diciembre de 1992.

B. La competencia para anular los actos administrativos individuales contrarios a derecho, salvo que exista un recurso paralelo, corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

C. Los actos administrativos impugnados fueron dictados por la Inspectoría del Trabajo en el Distrito Federal, Municipio Libertador, es decir, una autoridad administrativa nacional que pertenece al Ministerio del Trabajo (artículo 588 de la Ley Orgánica del Trabajo).

D. La Inspectoría del Trabajo en el Distrito Federal, Municipio Libertador, es una autoridad distinta de las enumeradas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 185 ordinal 3º *ejusdem*).

E. El fundamento de la acción es la ilegalidad de los actos administrativos impugnados (artículo 185 ordinal 3º de la misma Ley).

F. El conocimiento de la acción no ha sido atribuido a otro tribunal (artículo 185 ordinal 3º de la Ley citada).

En consecuencia, siendo esta Corte un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de la competencia residual prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le corresponde conocer del presente recurso contencioso-administrativo de anulación por razones de ilegalidad y así se declara.

En igual sentido CPCA 15-6-94 (caso Carlos Antonio Chacón); CSJ-SPA (419) 2-6-94 (caso Fundación Teresa Carreño).

**CPCA****26-4-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Inspectoría del Trabajo de los Valles del Tuy.

Del escritor libelar se desprende que se ha formulado un recurso contencioso-administrativo de anulación contra un acto dictado por la Inspectoría del Trabajo en los Valles del Tuy, en el Estado Miranda, mediante el cual fue decidido un procedimiento administrativo de calificación de despido. Se trata, pues, de una autoridad nacional de las comprendidas dentro de la previsión del artículo 185, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo que es esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el órgano jurisdiccional competente para conocer del recurso intentado. En consecuencia, acepta la declinatoria de competencia propuesta por el referido Juzgado. Así se declara.

Por lo demás, a la misma conclusión llegó la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, en reciente decisión de la cual se transcribe el siguiente párrafo:

“En conclusión, esta Sala, en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 42, ordinal 21, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de decidir los conflictos de competencia entre Tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando alguno de ellos pertenezca a la rama civil, y a pesar de que el conflicto se suscite con un Tribunal del Contencioso-Administrativo, pues el artículo 43 *ejusdem* no establece tal competencia para la Sala Político Administrativa, considera que los Tribunales del Trabajo y de Estabilidad Laboral son incompetentes para conocer de las demandas de nulidad contra actos administrativos emanados del Inspector del Trabajo, pues tal atribución está reservada por la Constitución y las Leyes a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. (Sentencia del 6 de octubre de 1993).

*C. Tribunales Superiores contencioso-administrativos***CPCA****17-1-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Gobernación del Distrito Federal.

El acto impugnado —Decreto N° 290 dictado por el Gobernador del Distrito Federal el 28 de septiembre de 1983— declaró como área afectada para la ubicación y construcción de líneas conductoras de energía eléctrica un “corredor de paso de dichas líneas” ubicado en el entonces Departamento Libertador del Distrito Federal. Ahora bien, el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su encabezamiento, dispone:

“Artículo 181. Mientras se dicta la ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de sus jurisdicción, si son impugnados por razones de ilegalidad”.

Como se observa la referida disposición omitió mencionar al Distrito Federal, pero tal omisión tenía una razón histórica clara. Para el año de 1976, cuando se promulga la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Distrito Federal no ostentaba la personalidad jurídica que le confirió el artículo 4º de la Ley Orgánica del Distrito Federal que se promulgó el 15 de octubre de 1986 y que entró en vigencia el 1 de enero de 1987. Por el contrario, se encontraba en vigencia la Ley Orgánica del Distrito Federal del 14 de octubre de 1936, reformada el 27 de julio de 1937, y conforme a la cual los actos de la Gobernación del Distrito Federal eran imputables a la Municipalidad del Distrito Federal. Por ello, dicha ley disponía —artículo 28— que “el Municipio que forma el Distrito Federal, ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como Autoridad Ejecutiva”.

Era entonces el Municipio quien ejercía su autonomía a través de dos órganos, el Concejo y el Gobernador. Siendo así, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no requería hacer mención expresa al Distrito Federal, pues él constituía un Municipio, entidad expresamente mencionada en dicha ley.

Es por tanto a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Distrito Federal del 15 de octubre de 1986 —cuyo artículo 4 le otorgó personalidad jurídica al Distrito Federal— cuando se plantea el problema de su ubicación o no dentro del encabezamiento del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia antes transcrito, pues el Distrito Federal no es la República, ya que ostenta una personalidad jurídica distinta a la de ella, ni un Estado, ni un Municipio. Debe entonces recurrirse a la vía interpretativa, para lo cual observa esta Corte que la Ley Orgánica del Distrito Federal, actualmente en vigencia, otorga al Distrito Federal muchas de las características de los Estados: su territorio se encuentra dividido en municipios; ostenta personalidad jurídica propia y tiene como ingreso propio un monto del situado, como si se tratase de un Estado, entre otras.

Obviamente, el Distrito Federal ostenta también características que le son propias, pues es el Presidente de la República quien ejerce la superior autoridad civil y política del Distrito Federal por medio de un Gobernador de su libre nombramiento y remoción y es al Congreso de la República a quien le corresponde legislar sobre las materias de la competencia distrital, pero el solo hecho de que ostente personalidad jurídica propia descarta en forma absoluta que el Distrito Federal sea un órgano de la República.

Por lo expuesto, esta Corte acoge la tesis sostenida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 21 de mayo de 1987 conforme al cual, al conocer de la impugnación de un acto administrativo emanado de la Gobernación del Distrito Federal, dejó sentado:

“Por consiguiente, aun prescindiendo de las consideraciones anotadas en los párrafos precedentes, al corresponder el conocimiento de los recursos de nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de autoridades estatales o municipales a la jurisdicción de los tribunales superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo (artículo 181 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) y no a esta Sala, también por este motivo de incompetencia procedería la inadmisibilidad de la demanda intentada, conforme a lo previsto en el ordinal 2º del artículo 84 *ejusdem*, y así se declara”. (Gaceta Forense N° 136, Volumen I, año 1987 abril-junio, p.p. 221 a 225).

Por lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, se declara incompetente para conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por los abogados Carmen O. Monascal, Ildefonso Ifill Pino y Jesús Bauza León, ac-

tuando en su carácter de apoderados judiciales de los ciudadanos Rosa Elvira Páez de Rebolledo, Iván Pastuch, Rostialu Wiszniemski, Josefina Lago de Méndez, María Angélica Zambrano, Iván Chornyj Petrorwa, Ramón Ignacio Altuve y Marlene Coromoto Veitía Urbina, contra el Decreto N° 290 dictado por el Gobernador del Distrito Federal el 28 de septiembre de 1983 y expresamente declara que el Tribunal competente es uno de los Juzgados Superiores en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital. En consecuencia, se ordena la remisión del presente expediente al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital que actúe como distribuidor.

**CPCA****20-5-94**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Varios vs. Policía Metropolitana.

Siendo ello así, y de conformidad al sistema de distribución de competencias que rige en la jurisdicción contencioso-administrativa fundamentado en el criterio orgánico, esto es, la naturaleza del órgano del cual emana el acto impugnado que a su vez determina la competencia del tribunal que ha de conocer de la acción de amparo interpuesta conjuntamente con la nulidad de aquél, resulta que el conocimiento de la presente causa en primera instancia ciertamente correspondía a un Tribunal Superior con competencia en lo contencioso-administrativo de la Región Capital pues los actos impugnados emanan de una autoridad local como lo es el Comandante General de la Policía Metropolitana, todo de conformidad al artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, correspondiendo, por tanto, a esta Corte, su revisión en segunda instancia y así se declara.

**CSJ-SPA (397)****26-5-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Gerardo Guzmán

El Juzgado Superior de la Región Nor-Oriental en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo fundamentó su incompetencia en que "la nulidad pretendida en el *petitum* del caso que nos ocupa, la de la elección de las autoridades de la actual Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui equivale también a un acto inconstitucional o de *interna corporis* de ese órgano colegiado del Poder Público, conforme a jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (Caso Estado Mérida, citado *supra*, en el cual se impugnó también la designación de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa)" (sic). Por tanto, conforme al ordinal 9º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declinó la competencia en esta Sala.

En este sentido, se observa que el ordinal 9º del artículo 42 de la ley que rige las funciones de este Alto Tribunal dispone:

Artículo 42. Es de la competencia de la Corte como más Alto Tribunal de la República:

9. Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de ilegalidad de los actos generales de los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público,

*salvo en los casos previstos en las disposiciones transitorias de esta ley*"; (subrayado de la Sala).

Dentro de la excepción a que se refiere la última parte del artículo transcrito, es decir, dentro de las disposiciones transitorias, se encuentra el artículo 181 que expresa textualmente:

“Artículo 181. Mientras se dicta la ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra *los actos administrativos de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, si son impugnados por razones de ilegalidad.*

Cuando la acción o el recurso se funde en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia...”.

Al respecto, se observa que en el caso de autos el fundamento del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ciudadano Gerardo Guzmán se funda —como bien lo indica el actor— en motivos de ilegalidad, y el órgano del cual emana el acto es una autoridad estatal. Por tanto, de conformidad con el artículo anteriormente transcrito, la competencia para conocer del presente recurso está atribuida a los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos, en consecuencia, no ha debido el *a quo* declinar su competencia en esta Sala Político-Administrativa. Así se declara.

Situación distinta es cuando la fundamentación del recurso contencioso-administrativo de anulación es por vicios de inconstitucionalidad, tal como ocurrió en las decisiones del 24-5-83 y 23-1-84 citadas por el Juzgado Superior de la Región Nor-Oriental en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo al declinar la competencia del caso de autos, caso en el cual existe un monopolio del control de la constitucionalidad de los actos administrativos en la Sala Político-Administrativa, como Máximo Tribunal de la especial jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 42, ordinales 10, 11 y 12, primer aparte del 181 y primer aparte del 185 *ejusdem*.

De allí, que al ser considerado como administrativo —de rango sublegal— el acto de elección de las autoridades de la Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui, corresponde el conocimiento de los recursos tendentes a su impugnación a esta jurisdicción contencioso-administrativa, y al estar fundado en vicios de ilegalidad, son competentes en primera instancia los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la respectiva Circunscripción Judicial.

Por las razones que anteceden, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, se declara incompetente para conocer del presente recurso contencioso-administrativo de anulación intentado por el ciudadano Gerardo Guzmán contra el acto de instalación y posterior nombramiento de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui, y en consecuencia ordena remitir los autos al Juzgado Superior de la Región Nor-Oriental en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, a los efectos de que continúe con la tramitación del presente recurso.

**CPCA****17-2-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: María E. Pérez vs. Universidad Simón Bolívar.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa conocer de las reclamaciones de los funcionarios a quienes se aplique dicha ley y, conforme al artículo 5, ordinal 5º *ejusdem*, en las universidades nacionales quedan exceptuados de su ámbito de aplicación sólo los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación, mas no el llamado personal administrativo, categoría a la cual pertenece la querellante por haberse desempeñado como Oficinista III en la Universidad Simón Bolívar.

Por lo expuesto, es el Tribunal de la Carrera Administrativa al cual corresponde conocer de la presente acción y no a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, como lo decidió el tribunal declinante.

2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*A. *Objeto***CPCA****26-5-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Bancaracas Casa de Bolsa, C. A. vs. Bolsa de Valores de Caracas, C. A.

En primer término, debe esta Corte pronunciarse acerca de la solicitud de declaratoria de inadmisibilidad formulada por los apoderados judiciales de la Bolsa de Valores de Caracas, C. A. Para ello se alega que el acto recurrido no es el acto definitivo que resolvió la controversia entre la recurrente y otro miembro de la Bolsa, sino un acto de ejecución de éste y, por tanto, inimpugnable por ante esta jurisdicción contencioso-administrativa.

Al respecto esta Corte observa que la base del alegato se halla en el carácter complementario —de ejecución— que pretende atribuirsele al acto recurrido, mas es lo cierto que su contenido contraría esa naturaleza complementaria. En efecto, el acto impugnado —decisión de la Junta Directiva de la Bolsa de Valores de Caracas, C. A., en su sesión N° 921 del 26 de octubre de 1992— constituye la respuesta al recurso de reconsideración interpuesto por la actora contra la decisión adoptada en la sesión de la Junta Directiva de la misma Bolsa de Valores de Caracas, C. A., N° 884 de fecha 28 de octubre de 1991, en la cual se declaró procedente el reclamo formulado por Carlsen & Co. Valores, C. A., contra la recurrente y, además, se hace referencia al pago de una indemnización de daños y perjuicios concediéndosele un plazo de cinco días hábiles a fin de cancelar los derechos de suscripción correspondientes a las acciones a que se contrae la controversia.

Las decisiones mencionadas resultan del cumplimiento de la norma atributiva de competencia a un ente de derecho privado, el cual, por expresa habilitación de la ley, a través de su Junta Directiva —que por cierto es el órgano que emite el acto impugnado— ostenta potestad para dictar providencias administrativas para la resolución de los conflictos que surjan entre los corredores con motivo de las operaciones

celebradas en la Bolsa de Valores, tal como lo dispone el artículo 103, ordinal 9º de la Ley de Mercado de Capitales.

En este sentido, y conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, tales actos, dada su naturaleza administrativa, están sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y, en virtud de lo preceptuado en el artículo 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocer de los recursos que contra ellos se intenten.

El acto contra el cual se ha ejercido el recurso contencioso-administrativo de anulación contiene —como se ha indicado— la ratificación de la Resolución de la Junta Directiva de la Bolsa de Valores de Caracas, C. A., acerca de la decisión del conflicto surgido entre dos de sus miembros en relación con una operación bursátil celebrada entre ellos, actuación que se adecúa al presupuesto de competencia previsto en la disposición de la Ley de Mercado de Capitales anteriormente citada. Tal circunstancia obliga a desestimar lo alegado por los apoderados judiciales de la Bolsa de Valores de Caracas, C. A., en cuanto a que tal acto no es el que resolvió la controversia planteada entre la recurrente y el otro miembro de la Bolsa y, por ende, resulta improcedente la inadmisibilidad cuya declaratoria solicitaron y así se decide.

También a los fines de la inadmisibilidad del recurso, alegan los apoderados judiciales de la Bolsa de Valores de Caracas, C. A., la falta de agotamiento de la vía administrativa, por no haberse ejercido contra el acto impugnado el recurso jerárquico impropio a que se refiere el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regula un supuesto de hecho que no se corresponde con el de autos, pues ni la Bolsa de Valores de Caracas, C. A., es un instituto autónomo, ni la Comisión Nacional de Valores es un Ministerio. Por el contrario, el primero constituye un ente de derecho privado —habilitado excepcionalmente por la ley para dictar actos administrativos, pero persona jurídica de derecho privado al fin— lo que dista mucho de considerarlo como un instituto autónomo, y la Comisión Nacional de Valores constituye un órgano desconcentrado inserto dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Hacienda, lo que no configura bajo ningún respecto a su titular como Ministro y, menos aún, unido por un vínculo de adscripción a la Bolsa de Valores de Caracas, C. A. Lo antes expuesto constituye un razonamiento suficiente para descartar el alegato de la citada Bolsa de Valores de Caracas, C. A., y, así se declara. En consecuencia, el acto dictado por su máxima autoridad, la Junta Directiva, agotó —sin la menor duda— la vía administrativa y así igualmente se declara.

## B. *Admisibilidad*

### a. *Decisión*

**CPCA**

**16-2-94**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Gustavo Montanti P. vs. República (Ministerio de Justicia).

**Siendo las causales de inadmisibilidad materia de orden público, en el caso de que en determinada acción sea admitida in limine litis no impide a la Corte en la sentencia definitiva,**

**revisar dichas causales a objeto de determinar si la acción es efectivamente admisible.**

Por constituir las causales de inadmisibilidad materia de orden público, tal como lo tiene decidido la jurisprudencia pacífica de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, y de esta Corte, la circunstancia de que una determinada acción haya sido admitida *in limine litis* no impide a la Corte, en la sentencia definitiva, revisar dichas causales a objeto de determinar si la acción es efectivamente admisible, máxime cuando se aprecia en la recurrida una disparidad respecto al acto o actos cuya nulidad ha sido demandada.

**CPCA**

**5-4-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Ethil Corporation vs. Concejo Municipal del Distrito Falcón del Estado Falcón.

**En el procedimiento contencioso-administrativo, las incidencias sobre inadmisibilidad de un recurso, cuando el mismo ha sido admitido, están legalmente excluidas de cualquier pronunciamiento previo a la sentencia definitiva.**

Tanto la falta de agotamiento de la vía administrativa, como la falta de representación, son causales de inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos de anulación de actos de efectos particulares según prevé el artículo 124 ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el primer caso y el ordinal 4º del mismo artículo en concordancia con el artículo 84 ordinal 7º *ejusdem*, en el segundo.

Dichas causales son conocidas y analizadas en la oportunidad correspondiente, por el juez sentenciador en los Tribunales Superiores en lo Contencioso-Administrativo, y si se declara el recurso inadmisibile, podrá apelarse dentro de las cinco audiencias siguientes.

Sin embargo, tal y como lo ha definido la Corte Suprema de Justicia en reiterada jurisprudencia, del auto que declare admisible el recurso interpuesto, no se oye apelación, pues los alegatos referentes a la admisibilidad del recurso, deben ser resueltos en la sentencia definitiva.

A pesar de ello, en el auto apelado, el *a quo* decide aplicar el procedimiento previsto en el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, considerar que las excepciones referentes a la falta de representación y falta de agotamiento de la vía administrativa son excepciones que debe resolverse previamente, como en efecto lo hizo el *a quo*, es totalmente erróneo.

En efecto, si las pretendidas excepciones son referentes a causas de inadmisibilidad, resulta manifiesto que, en base a la no apelabilidad del auto que declare admisible el recurso interpuesto, se concluye que la incidencia sobre la cual versaren estas excepciones, debe ser resuelta en todo caso en la definitiva.

Cuando el legislador en el artículo 124 aparte único de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que del auto que inadmita la demanda puede apelarse dentro de las cinco audiencias siguientes, lo hace por cuanto dicho auto constituye una decisión interlocutoria con fuerza de definitiva, debiéndose oír dicha apelación en ambos efectos, por aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 341

del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, del auto que admita el recurso, como ya lo ha definido y precisado en reiterada jurisprudencia, no se oye apelación. Esta última disposición no puede interpretarse sino como una afirmación de que las incidencias referentes a causales de inadmisibilidad, deben ser conocidas en la definitiva. Efectivamente, no tendría sentido excluir la apelación del auto que admita un recurso, si tal decisión puede ser atacada mediante una incidencia previa en base al artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

No puede entonces concluir esta Corte sino que las incidencias sobre inadmisibilidad de un recurso, cuando el mismo ha sido admitido, están legalmente excluidas de cualquier pronunciamiento previo a la sentencia definitiva. De allí que el *a quo* jamás debió considerar que las excepciones opuestas, que se referían a causales de inadmisibilidad, debían ser resueltas previamente.

De manera pues que, si bien ha analizado esta Corte los argumentos que maneja la parte apelante contra el auto dictado por el *a quo*, considera innecesario pronunciarse respecto de los mismos, y en base a las razones explicadas, ha de declarar con lugar la apelación interpuesta y así se decide.

b. *Incompetencia*

**CPCA**

**28-4-96**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz.  
Ana T. Fermín vs. Consejo de la Judicatura.

Como punto previo esta Corte ha de señalar que, respecto de la declaratoria de inadmisibilidad, ratifica lo decidido en sentencia de fecha 27 de abril de 1993 respecto de la incompetencia de un tribunal contencioso-administrativo, contemplada como causal de inadmisibilidad en el artículo 84, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se expuso lo siguiente:

“Tratándose de una causal de inadmisibilidad, cabría pensar que, al advertir su presencia en una demanda concreta, el tribunal contencioso-administrativo debería limitarse a declararla inadmisibile y archivar el expediente. Sin embargo, esa interpretación literal de la norma podría obrar en contra de la garantía de los ciudadanos a accionar jurisdiccionalmente contra las conductas de la Administración, sobre todo si se reflexiona sobre lo difícil que con frecuencia resulta determinar adecuadamente la competencia de los tribunales contencioso-administrativos”.

“Afortunadamente la jurisprudencia se ha encargado de dar a la incompetencia del tribunal el tratamiento más adecuado a tal situación: ésta no configura propiamente, desde el punto de vista técnico procesal, una causal de inadmisibilidad, sino que conduce a una mera declaratoria de incompetencia por parte del tribunal ante el cual se accionó y a la remisión del expediente al tribunal que aquél considere competente. Así lo señaló expresamente la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en los siguientes términos:

«Mas, aun cuando la incompetencia es una causal de inadmisibilidad, esta Sala ha sostenido (sentencia del 16-5-88, Sociedad Financiera Consolidada, C.A.) que si se trata del mismo recurso de nulidad, pero intentado ante un órgano distinto del competente, la cuestión conduce a una simple declaratoria de incompetencia y el envío del asunto al que, dentro de la misma jurisdicción contencioso-administrativa fuese el competente, sin que se entienda como motivo para no darle entrada»”.

c. *Lapso de caducidad*

CSJ-SPA (196)

24-3-94

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

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

**Las convocatorias a comunicaciones obrero-patronales, son típicos actos de efectos temporales, en razón de que los mismos se extinguen al vencimiento de los plazos establecidos en la ley.**

Ahora bien, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece los lapsos de caducidad para interponer los recursos de nulidad que se ejerzan ante este Máximo Tribunal de la República y dispone que cuando se trate de actos generales del Poder Público, su nulidad podrá intentarse en cualquier tiempo, la de los actos de efectos particulares dictados por la Administración, dentro del lapso de seis (6) meses y, "Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta (30) días".

La Sala, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que las convocatorias a convenciones obreros-patronales, son típicos actos de efectos temporales, en razón de que éstos se extinguen al vencimiento de los plazos establecidos en la ley (sentencias: 14-6-77: Osman Hernández; 11-8-88: Muebles "Lucy", C. A.; 30-5-90: Fipaca y Pescavenca). La Resolución cuya nulidad se solicita, fue efectivamente notificada a la recurrente el día 19 de septiembre de 1991 (folio 46) y el recurso contencioso-administrativo de anulación se presentó ante esta Sala el día 25 de febrero de 1992, por la cual es forzoso concluir que para la fecha de interposición del recurso, ya se había operado la caducidad a que se refiere la parte *in fine* del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, revoca el auto del Juzgado de Sustanciación de fecha 12 de marzo de 1992 y, en consecuencia, declara inadmisibles, por extemporáneo, el recurso de nulidad interpuesto por el abogado Francisco José Gómez Bañolas en su carácter de apoderado de la Asociación Civil "Asociación Civil de Propietarios y Arrendatarios de Expendios de Licores, Similares y Afines del Estado Yracuy (ACIBAYAR)", contra la Resolución N° 2.005 de fecha 28-8-91, emanada del Ministerio del Trabajo, la cual queda firme en todas sus partes.

La Sala, en esta oportunidad, reitera el criterio contenido en sentencias de fechas 13-10-88 (El Faro, S. A. —Ministerio del Trabajo) y 30-5-90 (Fipaca y Pescavenca— Ministerio del Trabajo), en las cuales se consideró competente para conocer de asuntos similares al de autos (Convención Obrero-Patronal), cuando sostuvo: "Del modo aquí descrito y señalado, el caso de autos propuesto a este tribunal es de naturaleza administrativa y no directa y estrictamente laboral. En efecto, no existe hasta ahora planteado un asunto que concreta y específicamente esté vinculado al fondo o contenido mismo de una contratación colectiva, sino a la obligación genérica, a la orden o mandato impuesto por el Estado a un particular para que emprenda una negociación destinada a suscribir un contrato colectivo...". En consecuencia, conforme a lo expuesto, la Sala declara su competencia para conocer del caso de autos.

d. *Agotamiento de la vía administrativa***CPCA****17-3-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Wilson R. Echeverría vs. Universidad de Los Andes.

De todos los actos administrativos mencionados en el recurso, debe aclarar previamente la Corte que únicamente el dictado por el Consejo de Apelaciones en fecha 12 de diciembre de 1989, y el Decreto de fecha 20 de abril de 1990 emanado del Rector de la Universidad de Los Andes, son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que únicamente tales actos agotan la vía administrativa.

e. *Legitimación***CPCA****13-5-94**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Bazar Bolívar, Krikor Gazarian e Hijos, C. A. vs. Inquilinato.

Refiriéndonos al "interés" en los procedimientos inquilinarios, el artículo 34 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda establece:

"Se consideran interesados:

- a) El propietario.
- b) El arrendador o arrendatario, subarrendador o subarrendatario.
- c) El titular de algún derecho que le permita el uso, goce o disfrute del inmueble.
- d) Aquellos cuyos derechos legítimos, personales y directos, pudieran resultar afectados por la regulación de un inmueble o la exención de tal regulación".

Además, de conformidad con el artículo 35 *ejusdem* son igualmente interesados las personas naturales o jurídicas que tengan como actividad habitual la administración de inmuebles.

Ahora bien, ambas disposiciones reglamentarias se encuentran ubicadas dentro del Capítulo IV denominado "Del Procedimiento Administrativo". En consecuencia, tales disposiciones regulan la condición de interesado a los fines del procedimiento administrativo, mas no a los fines del ejercicio de los recursos contencioso-administrativos, con respecto a los cuales rige la disposición contenida en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en ausencia de cualquier otra disposición especial de carácter legal. Por tanto, el recurso contencioso-administrativo de anulación puede ser interpuesto por quien ostente un interés personal, legítimo y directos en impugnar el acto de que se trate, con lo cual evidentemente, los titulares de derechos públicos subjetivos pueden, con más razón, accionar ante los tribunales contencioso-administrativos.

Tal como lo tiene decidido nuestra jurisprudencia (sentencia de la Sala Político-Administrativa del 3 de octubre de 1985, caso Iván Pulido Mora), los interesados legítimos son aquellos particulares que sin ser titulares de derechos públicos subjetivos

se encuentran en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la ley. Empero, aun permitiendo el acceso de los interesados legítimos quienes aparecen en el proceso como defensores del interés general vulnerado por una actuación administrativa, se trata sin embargo de un sistema de recurso "subjetivo", pues se protege la integridad de la norma sólo en función de las *situaciones jurídicas subjetivas* igualmente alteradas.

Tal como lo decidió esta Corte Primera en su fallo del 7 de mayo de 1984 (caso Tropiburger, S. A.):

*"Existe interés directo:*

Cuando la anulación del acto supone un beneficio para la demandante. Cuando de prosperar la acción intentada se origina un beneficio en favor del accionante..."

*"Existe interés personal:*

Cuando el beneficio que ha de reportar la anulación del acto sea en favor de la persona que actúa como demandante".

*"Existe interés legítimo:*

Cuando el demandante resulte lesionado a causa de la decisión administrativa impugnada".

f. *Documentos que deben acompañarse*

**CSJ-SPA (513)**

**22-6-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez.

Caso: Carmen Elena Urgelles vs. Consejo Supremo Electoral.

**Para la admisión de las acciones contencioso-administrativas es necesario que las mismas estén acompañadas por los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible. (Representación del actor, cumplimiento por el recurrente del agotamiento de la vía administrativa, no caducidad de la acción ejercida).**

Un requisito imprescindible para la admisión de los recursos de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares es el contemplado en el ordinal 4º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 84, ordinal 5º, *ejusdem*, donde se dispone que la Corte no admitirá ninguna demanda o solicitud cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible.

Esto significa que, teniendo el juez contencioso-administrativo la obligación de verificar *in limine litis* el cumplimiento por el recurrente de las condiciones esenciales para la admisión de su solicitud, el actor debe acompañar su escrito con toda la documentación que permita al juez concluir que, en efecto, tales condiciones o requisitos son cabalmente cumplidos, ya que lo contrario, es decir, la imposibilidad por el juzgador de realizar tal constatación, obliga a éste, por disposición del artículo legal indicado, a declarar de plano la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto.

Entre los documentos exigidos como condición para la admisión de las acciones contencioso-administrativas resultan de evidente transcendencia, además de los tendentes a demostrar la representación del actor, los relativos a demostrar el cumplimiento por el recurrente de la exigencia legal del agotamiento previo de la vía administrativa para la interposición de los recursos judiciales, así como los que permitan concluir en la no caducidad de la acción ejercida.

En el caso presente la recurrente, no consignó junto a su solicitud de nulidad copia del acto administrativo impugnado así como tampoco presentó ningún documento que pudiera hacer a la Sala concluir en que el recurso ejercido cumple las condiciones de admisibilidad exigidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, específicamente de las contenidas en los ordinales 2º del artículo 124 y 3º del artículo 84 *ejusdem*, por lo que resulta concluyente para este Alto Tribunal que el recurso incoado contra la supuesta decisión de la Junta Electoral Principal del Estado Anzoátegui, de acuerdo con la primera parte del ordinal 5º del referido artículo 84 y el ordinal 4º del artículo 124 de la misma Ley, debe ser declarado inadmisibile; y así efectivamente, se declara.

g. *Recurso paralelo*

**CSJ-SPA (324)**

**12-5-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo.

Caso: Santos M. Lunar T. vs. Consejo Supremo Electoral.

**El recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares resulta inadmisibile cuando existe un recurso paralelo.**

Al respecto se observa:

El recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares, previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tiene un carácter general o extraordinario por lo que resulta inadmisibile cuando el legislador haya previsto, para la impugnación de determinados actos, un medio judicial *ad hoc*. Tal es el motivo por el cual el artículo 124 *ejusdem*, al establecer las causas por las cuales no se admitirá el recurso de nulidad, prevé entre éstas "cuando exista un recurso paralelo" (ordinal 3º).

Este requisito de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo general —la no existencia de recurso paralelo—, que tiene ahora consagración legal expresa en el referido artículo, era exigido por la Sala aun con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando eran desechados estos recursos de anulación, como puede constatarse en la decisión del 11-8-71, gracias al siguiente criterio: "puede afirmarse con razón que el recurso por abuso de poder y otras ilegalidades es un recurso de carácter general y supletorio que sólo puede hacerse valer contra los actos contrarios a derecho respecto de los cuales el legislador no haya establecido un recurso especial".

La precisión anterior reviste relevancia en el caso de autos porque claramente puede desprenderse del escrito del actor que mediante el presente recurso de anulación, interpuso conjuntamente con un amparo constitucional, pretende la nulidad no de un acto administrativo ordinario, sino de actos derivados de un proceso electoral —como el acto de totalización de los votos emitidos y determinadas actas de escru-

tinio— que, a su juicio incurren en los supuestos de nulidad previstos en los artículos 192, 193 y 199 de la Ley Orgánica del Sufragio, para lo cual esta ley prevé un recurso y un procedimiento especial y unos motivos de impugnación específicos en su Título V “De lo Contencioso Electoral”.

De esta manera no es posible para la Sala satisfacer la pretensión del actor, que no es otra que la declaración de nulidad de una proclamación y de determinadas actas de escrutinios y cuadernos de votación por incurrir en los vicios de los artículos 192 y 193 de la Ley Orgánica del Sufragio (nulidad de elecciones y nulidad de votaciones), mediante el recurso contencioso-administrativo de nulidad general previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo ha solicitado, sino que para ello debió el recurrente hacer uso de los medios procesales especialmente contemplados en la Ley Orgánica del Sufragio exclusivos y excluyentes para tales efectos (artículos 190 al 199) (véase, además de las dos últimas indicadas, la decisión del 5-5-93, caso: “Angel Ramón Villegas”).

Por tanto, de conformidad con el ordinal 3º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir, por existir para impugnar los actos objetos del presente recurso una vía procesal paralela y especial —el recurso contencioso electoral—, el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por el ciudadano Santos Manuel Lunar Tovar resulta inadmisibile, y así se declara.

CSJ-SPA (206)

23-3-94

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Marco Antonio Vargas vs. Consejo Supremo Electoral.

El recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares, previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tiene un carácter general o supletorio por lo que resulta inadmisibile cuando el legislador haya previsto, para la impugnación de determinados actos, un medio judicial *ad hoc*. Tal es el motivo por el cual el artículo 124 *ejusdem*, al establecer las causas por las cuales no se admitirá el recurso de nulidad, prevé entre éstas “cuando exista un recurso paralelo” (ordinal 3º).

Este requisito de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo general —la no existencia de recurso paralelo, que tiene ahora consagración legal expresa en el referido artículo, era exigido por la Sala aun con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando eran desechados estos recursos, como puede constatarse en la decisión del 11-8-71, gracias al siguiente criterio: “puede afirmarse con razón que el recurso por abuso de poder y otras ilegalidades es un recurso de carácter general y supletorio que sólo puede hacerse valer contra los actos contrarios a derecho respecto de los cuales el legislador no haya establecido un recurso especial”.

La precisión anterior reviste relevancia en el caso de autos porque claramente puede desprenderse del escrito del actor que mediante el presente recurso de anulación, interpuesto conjuntamente con un amparo constitucional, pretende la nulidad no de un acto administrativo ordinario, sino la de actos derivados de un proceso electoral, como el acto de proclamación de concejales y determinandas actas de escrutinio que, a su juicio, incurren en los supuestos de nulidad previstos en los artículos 192, 193 y 199 de la Ley Orgánica del Sufragio, para lo cual esta ley prevé un recurso y un procedimiento especial y unos motivos de impugnación específicos en su Título V “De lo Contencioso Electoral”.

De esta manera, no es posible para la Sala satisfacer la pretensión del actor, que no es otra que la declaración de nulidad de una proclamación y de determinadas actas de escrutinios por incurrir en los vicios de los artículos 192 y 193 de la Ley Orgánica del Sufragio (nulidad de elecciones y nulidad de votaciones), mediante el recurso contencioso-administrativo general u ordinario previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo ha solicitado, sino que para ello debió el recurrente hacer uso de los medios procesales especialmente contemplados en la Ley Orgánica del Sufragio exclusivos y excluyentes para tales efectos (artículos 190 al 199) (véase decisión del 5-5-93, caso: "Ángel Ramón Villegas").

Por tanto de conformidad con el ordinal 3º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir, por existir para impugnar los actos objeto del presente recurso una vía procesal paralela y especial, el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por el ciudadano Marco Antonio Vargas Pérez resulta inadmisibile, y así se declara.

#### *Voto salvado de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez*

La Magistrada Cecilia Sosa Gómez disiente del fallo que antecede, y en consecuencia salva su voto, por las siguientes razones:

1. Efectivamente, tal como lo indica la sentencia "Marco Antonio Vargas Pérez, ha interpuesto conjuntamente un amparo constitucional con un recurso contencioso-administrativo de anulación, por lo que tiene aquél, según criterio reiterado de esta Sala, una naturaleza cautelar mediante la cual debe el juez evitar, de forma provisoria e inmediatamente —basado en una presunción grave de violación o amenaza—, que se produzca una vulneración efectiva del derecho o de la garantía constitucional denunciado como infringido o amenazado de infracción".

2. No obstante lo anterior, la mayoría sentenciadora declaró, en primer lugar inadmisibile, de acuerdo con el artículo 124 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por considerar que el recurso de anulación, interpuesto conjuntamente con un amparo constitucional, pretende la nulidad no de un acto administrativo ordinario, sino la de actos derivados de un proceso electoral, como el caso de proclamación de Concejales y determinadas actas de escrutinios, para lo cual la ley prevé un recurso y un procedimiento especial y unos motivos de impugnación específicos regulados en el Título V de la Ley Orgánica del Sufragio. Agrega la sentencia que el recurrente debió hacer uso de los medios procesales especialmente contemplados en la Ley Orgánica del Sufragio y no del recurso contencioso-administrativo general ordinario previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Es por tal fundamento que la Sala concluye que al existir una vía procesal paralela y especial, el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por el ciudadano Marco Antonio Vargas Pérez, resulta inadmisibile y así lo declara.

3. Quien disiente no puede dejar de expresar su inconformidad con el criterio mayoritario de aplicar el caso de autos, el ordinal 3º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Del escrito del recurso presentado ante esta Sala el 9 de agosto de 1993, se constata que el fundamento legal del mismo lo constituyen "los Artículos 42 numeral 12 y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el Artículo 49 Parágrafo Único y Artículo 195 de la Ley Orgánica del Sufragio" . . . contra el " . . . acto administrativo de efectos particulares contenida en Resolución Número 930615-60 y publicado en Gaceta Oficial Número 4601 Extraordinaria de fecha 1 de julio de 1993, que se anexa marcado "E", y por la cual se ratifican las proclamaciones de los Concejales electos por el Municipio Vargas del Distrito Federal, originalmente proclamados por la Junta Electoral Municipal, en fecha 21 de diciembre

de 1992, por cuanto tengo interés personal, legítimo y directo al haber sido candidato a Concejal por el Circuito 6 de esa jurisdicción”.

Ahora bien, el artículo 42 ordinal 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el 43, señala que corresponde a la Sala Político-Administrativa “Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral...”.

Por su parte el artículo 195 de la Ley Orgánica del Sufragio (1992) consagra que “Los recursos de nulidad establecidos en la presente ley deberán intentarse ante la Corte Suprema de Justicia”.

En tal virtud, estima quien disiente que ambas normas concurren a determinar la competencia de esta Sala para la declaratoria de nulidad de actos administrativos dictados por el Consejo Supremo Electoral, e igualmente conocer los actos administrativos referidos a nulidad de elecciones (artículos 191 y 192 de la Ley Orgánica del Sufragio), así como la nulidad de votaciones en cualquier Mesa Electoral (artículo 193) (caso nulidad de votaciones Mesas Electorales para elección de Gobernador del Estado Nueva Esparta del 22 de marzo de 1994), y del artículo 151 *ejusdem* (acciones de nulidad relacionadas con actos administrativos de proclamación).

Señala la sentencia de la cual disiento, que: “De esta manera, no es posible para la Sala satisfacer la pretensión del actor, que no es otra que la declaración de nulidad de una proclamación y de determinadas actas de escrutinios por incurrir en los vicios de los artículos 192 y 193 de la Ley Orgánica del Sufragio (nulidad de elecciones y nulidad de votaciones), mediante el recurso contencioso-administrativo general u ordinario previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo ha solicitado, sino que para ello debió el recurrente hacer uso de los medios procesales especialmente contemplados en la Ley Orgánica del Sufragio exclusivos y excluyentes para tales efectos (artículos 190 y 199) (véase decisión del 5-5-93, caso: «Angel Ramón Villegas»)”.

De lo anterior se evidencia que para la Sala el recurrente se encontraba obligado a ejercer el recurso contencioso electoral general previsto en el Título V del Artículo 190 de la Ley Orgánica del Sufragio referido a la nulidad de las elecciones o votaciones, desterrando así los criterios de interpretación de aquella ley vertidos en jurisprudencia reciente (sentencias del 9-2-94, 22-3-94) según los cuales el recurrente, no está constreñido al ejercicio del recurso que involucra la nulidad de elecciones o votaciones, sino que, por el contrario, puede elegir entre solicitar la nulidad de los actos relacionados con la proclamación (arts. 46, parágrafo único y 151 de la Ley Orgánica del Sufragio) o proceder, a plantear la nulidad de los actos electorales involucrados con la consecuencia que el artículo 199 *ejusdem* consagra.

Para quien disiente, resulta evidente que el recurrente ejerció el recurso de nulidad contra el acto de proclamación que corresponde conocer a esta Sala, por virtud de la normativa señalada, siendo pues, inexplicable que la mayoría sentenciadora, lo declare inadmisibile por considerar que existe un recurso paralelo, pretendiendo que la acción ejercida es “...el recurso contencioso-administrativo general u ordinario previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia...”, sin observar que el recurrente no lo fundamenta en el artículo 121 *ejusdem* sino que por el contrario (pág. 11) señala disposiciones (Art. 151 de la Ley Orgánica del Sufragio) que establecen el procedimiento administrativo relacionado con el caso y que derivan en el ejercicio del recurso de nulidad especial que efectivamente ejerció el recurrente.

Por otra parte si la mayoría sentenciadora al analizar el contenido del recurso observa que no podía el recurrente utilizar el recurso de nulidad de votaciones (que sería el caso) por cuanto del mismo se desprende que el petitorio contiene solicitudes tales como: “De estas 134 Actas invalidadas encontramos que las Actas de Es-

crutinios 3299, 3588, 3446 y 3501 son realmente válidas”; no era posible entonces, como señala el fallo del cual se disiente, que el recurrente debía ejercer el recurso previsto para la nulidad de elecciones o votaciones, pues su pretensión no está dirigida a que se anulen simplemente actas de escrutinios sino que por el contrario insiste en que muchas de ellas son válidas, lo cual es congruente con el recurso de revisión numérico que había ejercido, cuyo objeto es precisamente determinar si los actos contienen o no errores de carácter numérico (véase artículo 199 de la Ley Orgánica del Sufragio, 1992).

Considera finalmente quien disiente que no existe recurso paralelo alguno que impidiese la admisión de la acción de nulidad general conjuntamente con el amparo, pues la mayoría sentenciadora al así decidirlo, confundió el recurso de nulidad ejercido atribuyéndole al recurrente el planteamiento de una pretensión por la vía de acción de nulidad general ordinaria (prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) que nunca ejerció, pues se limitó a solicitar la nulidad del acto que decidió un recurso de revisión numérica (acción de nulidad especial) con la consecuencia anulatoria (de actos) que este conlleva, y así ha debido pronunciarse esta Sala.

C. *Regímenes procesales particulares: Mero derecho; declaración de urgencia*

**CSJ-SPA (33)**

**10-2-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Marcos Delpino vs. República (Ministerio de Justicia).

**Para la procedencia de la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la norma, por afectar los hechos sometidos a la litis, intereses colectivos, o que constituyan los mismos amenaza sobre bienes o intereses particulares, o que produzcan daños por el transcurso del tiempo de difícil o imposible reparación o cuando se amenacen servicios imprescindibles.**

Al respecto, tanto la Corte en Pleno como esta Sala en reiteradas oportunidades han dejado establecido que el pronunciamiento de “mero derecho” sólo procede cuando “la controversia está circunscrita a cuestiones de mera doctrina jurídica, a la interpretación de un texto legal o a una cláusula de contrato o de otro instrumento público o privado, lo cual significaría que la decisión podría ser asumida con el simple examen de la situación planteada y con la correspondiente interpretación de la normativa aplicable. Resulta evidente que la calificación de que un asunto es de mero derecho haría innecesario el lapso probatorio; sin embargo, el texto expreso de la norma (artículo 135 *in fine*) le da al asunto de mero derecho una consecuencia diferente como lo es la de que pueda ser sentenciado sin relación ni informes (Sentencia de la Corte en Pleno de fecha 25 de noviembre de 1993; caso Tulio Alvarez vs. Acuerdo del Senado de la República de Venezuela, de fecha 21 de mayo de 1993).

En el caso presente fue interpuesto recurso de nulidad por ilegalidad contra el literal d) del artículo 1 de la Resolución N° 66, de fecha 27 de octubre de 1989, dictada por el Ministro de Justicia, por omitir la calidad del papel que debe ser utilizado en las fotocopias que forman los libros principales y duplicados que se llevan

en las Notarías Públicas, lo cual según el recurrente violó los artículos 447 del Código Civil; 8 y 9 de la Ley de Timbre Fiscal; 51 de la Ley de Registro Público y el 15 del Reglamento de Notarías Públicas, en concordancia con el artículo 4 del Código Civil.

Al respecto la Sala observa que, de lo que se trata en el caso *subjúdice* es de la confrontación del referido literal d) del artículo 1º de la Resolución impugnada con las distintas leyes denunciadas como violadas, a los fines de determinar su conformidad con ellas, lo cual revela que, la naturaleza de la cuestión planteada obliga a que su decisión se efectúe en base a los elementos derivados de la hermenéutica jurídica, por lo cual resulta procedente la tramitación del asunto como de mero derecho, y así se declara.

Ahora bien, salvo la consideración legal según la cual la declaración de urgencia debe producirse en los casos en los que se susciten conflictos entre funcionarios u órganos del Poder Público, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no desarrolló ni definió las condiciones de hecho que deban producirse para que la materia objeto del proceso pueda considerarse como de urgente decisión. Este vacío legal ha sido llenado por la jurisprudencia de los tribunales contencioso-administrativos que ha dejado asentado que para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la norma, por afectar los hechos sometidos a la *litis*, intereses colectivos, o que constituyan los mismos amenaza sobre bienes o intereses particulares, o que produzcan daños por el transcurso del tiempo, de difícil o imposible reparación o cuando se amenacen servicios imprescindibles (Sentencia de la Sala, de fecha 7 de julio de 1993, caso: *Hercilia Ramos de Silva*).

**CSJ-SPA (39)**

**10-2-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: *Inversiones 34-53, C. A. vs. Alcaldía de Baruta del Estado Miranda.*

Establece el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la facultad de este Máximo Tribunal para declarar, por un lado la urgencia de un caso, y por el otro que el asunto es de mero derecho. La facultad para declarar un asunto como de urgencia supone una abreviación de los lapsos procesales, que determina para el juez la posibilidad de modificar alguno de los canales normales que la ley ha establecido para la realización del proceso, el cual se ha instaurado para garantizar el correcto ejercicio de la función judicial y del derecho a la defensa. Excepcionalmente puede ocurrir que los intereses que el mismo proceso busca salvaguardar, puedan verse enteramente anulados o quedar vaciados de contenido si los órganos judiciales no pasan, en forma inmediata, a dictar la decisión de fondo que resuelva la controversia planteada. Por tanto, al exigirse que se emita con urgencia la resolución final de una controversia, resulta claro que la situación de emergencia no puede ser resuelta tampoco a través de la emisión de decisiones interlocutorias como la suspensión de efectos solicitada. Como conclusión de todo lo antes expuesto, resulta evidente que la declaratoria de urgencia, constituye una decisión excepcional, por cuanto de no darse los supuestos antes expresados relativos a que sea un caso en el cual el desarrollo mismo del proceso revierta en contra, y posiblemente en la destrucción, del interés que pretende proteger, se estaría violando la garantía del debido proceso establecida en el artículo 68 de la Constitución.

En el presente caso, la recurrente en modo alguno ha justificado la urgencia solicitada, y tampoco se trata del supuesto que expresamente la norma en comento califica como de urgente decisión, dado que no existe aquí ningún planteamiento de conflicto entre funcionarios u órganos del Poder Público. Todos estos elementos determinan sin lugar a dudas que no existe la excepcional urgencia requerida para poder declarar que la sentencia definitiva debe ser dictada sin más trámites por esta Sala en consecuencia se desecha la solicitud de urgencia formulada. Así se declara.

**CSJ-SPA (39)**

**10-2-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Inversiones 34-53, C. A. vs. Alcaldía de Baruta del Estado Miranda.

En segundo término, respecto de la solicitud de declaratoria del asunto como de mero derecho esta Sala observa: en general, dado que la consecuencia de este tipo de declaratorias es, conforme a lo previsto en el artículo 135 *in fine* de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, también una reducción de lapsos y la posibilidad de omitir el acto de informes, resulta claro que la declaratoria de mero derecho redundaría en una alteración del ritmo ordinario del proceso, por estimarse innecesarios determinados actos.

Ahora bien, el planteamiento formulado por el recurrente en su libelo, si bien se circunscribe en general a la determinación de la existencia de la colisión de normas de rango sublegal con normas de rango legal y constitucional, está justificado en circunstancias de hecho alegadas específicamente en el libelo de la demanda. En tal sentido, el recurrente en su recurso y concretamente en el folio 3 del expediente formula en contra del Municipio Baruta del Estado Miranda alegatos de hecho muy precisos para justificar sus peticiones, al señalar que la propiedad que alegan les pertenece "...está siendo expropiada en un área aproximada de ciento ocho metros cuadrados de la superficie (108,00 m<sup>2</sup>)..." "...sin el pago de la justa indemnización que prevé la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social...". Derivado de lo anterior, luce claro que declarar el asunto debatido como de mero derecho, tal y como fue planteado en el libelo por el recurrente, supondría una indebida abreviación de lapsos procesales ya que existen situaciones de hecho alegadas que podrían resultar de interés para alguna de las partes hacerlas objeto de prueba. En consecuencia, se desecha la petición de declaratoria de mero derecho formulada. Así se declara. (Véase sentencia interlocutoria Exp. 9143 caso Eduardo Peypouquet Lara vs. Decreto N° 014 dictado por Alcaldesa Municipio Baruta Estado Miranda).

D. *Medidas cautelares*

CPCA

28-4-94

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

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

**La Corte señala los requisitos que deben darse a fin de acordar las medidas cautelares solicitadas con base en el Art. 588 del Código de Procedimiento Civil.**

Ha sostenido esta Corte en anteriores fallos (véase, entre otros, sentencia de fecha 16-6-93 Caso: Angel M. Ferrer Rodríguez vs. Universidad Nacional Abierta; sentencia de fecha 2-3-94 Caso: Inversiones Fabril vs. Superintendencia Procompe-tencia; sentencia de fecha 17-3-94, Caso: Banco Latino vs. Superintendencia de Ban-cos) que:

“La adopción en circunstancias específicas de medidas preventivas o cautelares, es una facultad que tradicionalmente la legislación procesal ha reconocido a los jueces, a fin de evitar que una vez pronunciada la sentencia ésta constituya le-tra muerta ante la imposibilidad de ejecutar lo decidido.

“Quedar burlado después del triunfo judicial —expresa Borjas— sin poder a veces entrar en posesión de la cosa que fue materia del litigio, ni hallar mane-ra de hacer efectivo el pago de las costas, es una posibilidad que los legislado-res de casi todos los pueblos modernos han querido evitar a los litigantes, auto-rizando en efecto medidas preventivas más o menos eficaces.

“De allí, que el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil señale de manera precisa el objetivo propio de esta tutela cautelar, al expresar que tales medidas serán decretadas sólo cuando exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo (*periculum in mora*) y siempre que se haya acom-pañado un medio de prueba que constituya una presunción grave de esta cir-cunstancias y del derecho que se reclama (*fumus boni iuris*).

“Ahora bien, observa esta Corte que la reforma de la legislación procesal ci-vil, acaecida en 1987, introdujo en la materia un elemento importante que viene a completar esta clase de tutela jurisdiccional. En efecto, el párrafo primero del artículo 588 del citado Código consagró las llamadas medidas cautelares “innominadas” o genéricas, esto es, aquellas medidas distintas a las tradiciona-les el embargo y secuestro de bienes y la prohibición de enajenar y gravar bie-nes inmuebles las cuales podrán ser acordadas por el juez *cuando hubiere fun-dado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra*”.

“Como su nombre bien lo indica y a diferencia de las típicas medidas caute-lares antes mencionadas, no existe en la provisión del párrafo primero del citado artículo 588 un elenco de medidas concretas, específicas o determinadas; por el contrario, la norma hace referencia a “providencias cautelares”, a auto-rizar o prohibir la ejecución de “determinados actos y adoptar las providencias” con la finalidad de hacer cesar la continuidad de la lesión, sin precisar ninguna medida en particular pues ello dependerá de la situación concreta que amerite la adopción de tales medidas”.

Sostuvo igualmente esta Corte, en los dos últimos fallos citados, que en el caso de medidas cautelares solicitadas con base al artículo 588 del Código de Procedimiento Civil es necesario que concurren tres requisitos para acordarlas, a saber:

- fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra;
- riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo (*periculum in mora*); y
- que se haya acompañado un medio de prueba que constituya presunción grave de la anterior circunstancia y del derecho que se reclama (*fumus boni iuris*),

toda vez que el Parágrafo Primero del señalado artículo 588 dispone:

“Parágrafo Primero: Además de las medidas preventivas anteriormente enumeradas, y *en estricta sujeción a los requisitos previstos en el artículo 585, el Tribunal podrá acordar las providencias cautelares que considere adecuadas, cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación a la otra.* En estos casos para evitar el daño, el Tribunal podrá autorizar o prohibir la ejecución de determinados actos, y adoptar las providencias que tengan por objeto hacer cesar la continuidad de la lesión. . .” (resaltado de la Corte).

Hechas las anteriores precisiones se observa que en el caso *in examine* la parte actora no alegó —ni mucho menos argumentó— el fundado temor de que el Director de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones pueda causar lesiones graves o de difícil reparación a su representada, que sería el primer requisito a cumplir para acordar la medida solicitada.

**CSJ-SPA (416)**

**2-6-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: César Sayeg vs. Consejo de la Judicatura

Las apoderadas judiciales del recurrente apoyan la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil —en virtud de la remisión que hace el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia—, por considerar insuficiente —para el presente caso— la norma contenida en el artículo 136 *eiusdem*.

Al respecto, esta Sala en reciente jurisprudencia (sentencia Nº 131 del 15-3-94), se pronunció así:

“Sobre el particular, no vacila la Sala en ratificar, una vez más, que sus amplios poderes jurisdiccionales en materia de medidas cautelares, en el contencioso-administrativo de anulación, no se limitan a las leyes, es decir, a las medidas cautelares nominadas (v.gr. artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales), sino que, por el contrario, se dispone de la potestad para aplicar, con fundamento en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo previsto en el Parágrafo Primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, es decir dictar medidas cautelares innominadas (véase decisiones de esta Sala en los casos “Jesús A. Soto Luzardo”

y "Gastón Navarro Dona" y "Rafael Rosales Peña", Sentencia N° 92 del 12-5-1992, exp.: 8391; y sentencia N° 35 del 15-2-1993, exp.: 9452; respectivamente).

Sin embargo, debe la Sala en esta oportunidad destacar que las instituciones jurídicas innominadas, y entre ellas las medidas cautelares de tal naturaleza, deben en lo posible limitarse o restringirse, por su atipicidad y falta de regulación legal, a los casos en que las instituciones jurídicas nominadas, previstas especial y específicamente por el ordenamiento jurídico, resulten inaplicables o sean insuficientes o ineficaces para producir los efectos deseados en un caso concreto.

De modo que, en la jurisdicción contencioso-administrativa las medidas cautelares innominadas tienen carácter supletorio, en el sentido de que deben decretarse sólo en ausencia de medidas cautelares nominadas que resulten aplicables, admisibles y suficientes para producir los efectos requeridos por el recurrente o accionante o por el Tribunal de la causa, en este caso concreto.

Ahora bien, en el caso de autos, la apoderada del recurrente ha solicitado que "para que no quede ilusoria la ejecución del fallo (...) *se suspenda* la ejecución del acto impugnado" esgrimiendo la insuficiencia de la medida que consagra el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Si lo requerido por la apoderada del recurrente era algo distinto o adicional a la suspensión de efectos del acto impugnado, tal cuestión no se deduce de su solicitud estampada en fecha 12 de agosto de 1993".

En el caso de autos, el escrito contentivo de la reforma del recurso expresa: "...para evitar los daños y perjuicios que se están ocasionando en virtud de la juramentación y toma de posesión del cargo en cuestión, y para que no quede ilusoria la ejecución del fallo, solicitamos dada la naturaleza del acto y la insuficiencia en este caso concreto de la norma contenida en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, *que por vía de una medida cautelar innominada, se suspenda la ejecución del acto* de designación del ilegal sustituto de nuestro representado...".

La Sala considera que el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Máximo Tribunal es aplicable al caso *subjúdice*, ya que los argumentos esgrimidos por las apoderadas judiciales del recurrente permiten a la Sala examinar si se dan los supuestos establecidos en la norma contenida en el referido artículo 136 *ejusdem*, razones estas que hacen improcedente la medida cautelar innominada (artículos 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil). Y así se declara.

#### E. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

**CPCA**

**27-1-94**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Bolsa de Valores vs. Comisión Nacional de Valores.

Es indudable que la suspensión de efectos de los actos administrativos, consagrada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, constituye una excepción al principio del *favor acti*, es decir, al carácter ejecutorio que tienen tales actos en virtud de la presunción de legalidad y legitimidad que los ampara.

Como tal excepción —así lo han señalado tanto la doctrina como la jurisprudencia— su procedencia exige el cumplimiento de determinados y concretos requisitos, cuya ausencia conduce —fatalmente— a desestimar la suspensión solicitada; de manera particular, la determinación de los daños que acarrearía la ejecución del acto impugnado, la naturaleza de los mismos (directos, reales, personales y actuales), así como la circunstancia de que ciertamente ellos sean de imposible o de difícil reparación en la sentencia definitiva, han sido los elementos exigidos en forma rigurosa para acordar la suspensión solicitada, correspondiendo al órgano jurisdiccional competente valorar o apreciar la dimensión de tales daños, así como la irreparabilidad o la dificultad de reparación de los mismos.

Ahora bien, resuelta la suspensión planteada —en uno u otro sentido— es posible que varíen las circunstancias de hecho que condujeron a su adopción o rechazo y, como consecuencia de ello, resultar procedente la solicitud denegada o viceversa.

Por tal motivo, la jurisprudencia ha reconocido a las decisiones que resuelven una suspensión de efectos la característica de no producir cosa juzgada material, por lo que siempre será posible replantear la cuestión pues el tribunal puede, aun de oficio, reconsiderar la procedencia de la medida negada si sobrevienen perjuicios irreparables o de difícil reparación, o, por el contrario, revocar el beneficio otorgado si cesan las razones que la justificaron. (Véase en tal sentido, sentencias de esta Corte del 12-11-81, 27-2-86, 4-8-86, 11-7-90). De manera pues, que ante una nueva petición de suspensión de los efectos de un acto administrativo particular objeto de un juicio de nulidad, los jueces deben proceder a su análisis para constatar "...la existencia de supuestos dañinos distintos a los planteados en la primigenia solicitud...". (St. CPCA de fecha 14-8-86, caso: Inversiones Guayuco, C. A. vs. Concejo Municipal del Distrito Maneiro del Estado Nueva Esparta).

**CSJ-SPA (75)****3-3-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los motivos que mueven a la solicitud de la suspensión de los efectos del acto están constituidos por la irreparabilidad del daño que pudiera producirse con su ejecución, hasta tanto sea dictada sentencia por esta Sala.

Justamente para impedir ese tipo de daños es que ha sido prevista la suspensión de los efectos del acto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual se detiene la eficacia de una decisión administrativa que, de estar viciada, produciría daños de irreparables consecuencias.

Ahora bien, justamente por tratarse de una materia particularmente grave como la financiera, se exige la ponderación de muchos elementos entre los cuales está la verificación de los efectos que tendría la suspensión del acto sobre los acreedores de los recurrentes, elemento este del cual la Sala carece.

Al respecto la Sala observa que el artículo 601 del Código de Procedimiento Civil establece:

"Artículo 601. Cuando el Tribunal encontrare deficiente la prueba producida para solicitar las medidas preventivas, mandará a ampliarlas sobre el punto de la insuficiencia, determinándolo. Si por el contrario hallase bastante la prueba, decretará la medida solicitada y procederá a su ejecución. En ambos casos, dicho decreto deberá dictarse en el mismo día en que se haga la solicitud, y no tendrá apelación".

La norma antes citada es aplicable en materia de suspensión de efectos por tratarse de una medida de naturaleza cautelar a la cual por analogía, resultan adecuadas las disposiciones que rigen al régimen de las medidas preventivas establecidas en el Código de Procedimiento Civil. Es por lo anterior que, estimando esta Sala necesaria la extensión de la prueba, ordena, dirigirse al Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) a los fines de inquirir del mismo cuál es la actual situación del proceso de liquidación de Creceahorros, C. A., Sociedad de Capitalización, cuántos son los acreedores de la empresa recurrente, según se pone en evidencia de los balances; si se les está pagando a los acreedores y cuál es la situación actual de los mismos.

**CSJ-SPA (136)**

**22-3-94**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Edgar V. Sayago vs. Consejo Supremo Electoral.

Ahora bien, en reiteradas ocasiones ha precisado también este Alto Tribunal que la ubicación del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la indicada Sección Cuarta —que trata de las “disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos generales o de actos de efectos particulares”— no “puede privar sobre lo expresamente establecido por el legislador en la norma en cuestión, pues lo dispuesto por éste prevalece sobre la ubicación formal que la norma tenga en el contexto de la ley, no pudiendo en modo alguno aplicarse para suspender los efectos de la Resolución impugnada en los presentes autos, tal y como lo pretende el demandante de la nulidad. En otras palabras, que la sola colocación de la norma de referencia, no puede servir de fundamento a interpretaciones extensivas o analógicas de dicho texto a supuestos de hechos diferentes al contemplado en la misma norma” (véase decisión del 15-11-90, caso: “ANCARFE, S.R.L.”).

De manera que esta medida preventiva sólo puede ser acordada cuando se impugna un acto de efectos particulares, que es aquel que afecta a personas específicas o perfectamente identificables e individualizables, resultando improcedente, por tanto, cuando es solicitada frente a actos de efectos generales como es en efecto el acto impugnado, donde se convoca a elecciones para gobernador en el Estado Amazonas.

Por tanto, la solicitud cautelar de suspensión de efectos solicitada con fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, por los apoderados del accionante resulta improcedente, y así expresamente se declara.

**CSJ-SPA (392)**

**26-5-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Rosa Elena Peñaloza vs. Consejo de la Judicatura.

En el caso que se decide se solicita la suspensión de los efectos del Resuelto N<sup>o</sup> C. J. 02780 del Consejo de la Judicatura, por medio del cual se le niega a la doctora Rosa Elena Peñaloza su petición a ser designada por ascenso, Juez Segundo de Primera Instancia Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Lara.

Observa esta Sala que, los alegatos para solicitar la suspensión se refieren a dos aspectos, la nulidad absoluta del acto impugnado y la convocatoria a concurso del

cargo de Juez Segundo de Primera Instancia Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Lara.

En cuanto al primer punto, esta Sala lo desestima al considerar que valorar la nulidad absoluta o no del acto impugnado es materia que corresponde al fondo del asunto. Respecto de la segunda petición se observa que no tiene vinculación alguna con el Resuelto N° C. J. 02780, dictado por el Consejo de la Judicatura, el cual fue impugnado por la recurrente.

En efecto en el caso que se decide, la recurrente solicita se suspendan los efectos que pudieran tener dicho acto “concretamente en cuanto a la convocatoria que ha girado el Consejo de la Judicatura a las personas inscritas y admitidas para optar al cargo vacante de Juez Segundo de Primera Instancia de la Circunscripción Judicial del Estado Lara”.

Ahora bien, el acto que la recurrente solicita sea suspendido, es distinto al acto administrativo que se ha impugnado. (Resuelto N° C. J. 02780, dictado por el Consejo de la Judicatura). En razón de lo anterior, es claro que la facultad que le acuerda el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al Juez Contencioso para —luego de analizar las circunstancias del caso concreto— suspender los efectos del acto cuya nulidad ha sido solicitada y no se extiende a otros que no hubieren sido llevados al examen del juez y así se declara.

**CSJ-SPA (396)**

**26-5-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Aura Fuentes de Mendoza vs. Alcaldía del Municipio Iribarren del Estado Lara.

Sobre lo alegado, se observa que efectivamente el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, permite a esta Sala privar de su eficacia ejecutiva a los actos impugnados por nulidad, como un medio de contrarrestar los privilegios y prerrogativas de la Administración, cuando la ejecución del acto, previa a la sentencia definitiva, sea capaz de causar un perjuicio de imposible o difícil reparación por dicha sentencia, lo cual, en fin de cuentas, haría ineficaz el fallo definitivo para reparar las lesiones causadas por la actividad administrativa.

Sobre el caso de autos se observa que, tal como lo ha alegado la recurrente, si el acto recurrido fuese ejecutado por la Administración Municipal mientras se decide el fondo del asunto debatido ante la Corte, aquélla recuperaría (“rescataría”), según el acto recurrido, la posesión de la parcela de terreno ejido entregada en arrendamiento a la recurrente. Si ello ocurriese así, y posteriormente fuese anulado el acto impugnado, la sentencia definitiva sería ineficaz para reparar los perjuicios consumados para la recurrente mientras el Municipio Iribarren del Estado Lara estuviese en posesión del ejido rescatado.

En tal virtud, para asegurar el acceso a la justicia de la recurrente y evitar perjuicios de difícil o imposible reparación en la definitiva (para el caso que la misma declarase con lugar el recurso de autos), esta Sala estima procedente, suspender con fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige sus funciones, los efectos del acto impugnado que, en consecuencia, no podrá ser ejecutado mientras se tramita y decide el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto. Así se declara.

CSJ-SPA (416)

2-6-94

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: César Sayeg C. vs. Consejo de la Judicatura.

La Sala observa que lo solicitado es la nulidad del Concurso de Oposición convocado por el Consejo de la Judicatura el día 22 de abril de 1993 (realizado el 13 de septiembre del mismo año) y el acto celebrado el día 11 de octubre de 1993, mediante el cual el Organismo antes citado designó a los ganadores del referido concurso, entre ellos, el Juez Titular y Suplente del Juzgado Noveno de Primera Instancia en lo Penal y de Salvaguarda del Patrimonio Público de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, con sede en Puerto Cabello (donde se desempeñaba el recurrente como Juez Provisorio desde el 14-8-90), quien se juramentó el día 18 de noviembre de 1993, actos estos cuya suspensión de efectos se ha solicitado.

Ahora bien, estima la Sala que, en casos como el de autos, un pronunciamiento sobre la suspensión de la ejecución del acto de designación del Juez para proteger al recurrente de que no quede ilusoria la ejecución del fallo, no podría hacerse sin decidir, al mismo tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, la sentencia definitiva. En efecto, el pronunciamiento cautelar que de esta Corte se solicita ahora conduciría, de producirse, a que se deje sin efecto tanto la Convocatoria al Concurso de Oposición, como la celebración del mismo y la designación, juramentación (ya realizadas) y toma de posesión de los ganadores de tal evento, cuando la sentencia definitiva está destinada, precisamente, a decidir ese punto. Existe, pues, en casos como el de autos, una coincidencia entre la materia de la definitiva y la que se solicita que se decida por vía de pronunciamiento previo, lo cual impide a la Sala acceder a ello.

En el caso concreto, se ha designado para el referido cargo de Juez a otra persona, es decir, a un tercero que nada tiene que ver, de manera directa, con el recurso interpuesto, y de acordarse la suspensión solicitada, en esta etapa del proceso, se lesionarían derechos subjetivos a aquélla.

A manera de ilustración transcribimos criterio doctrinal al respecto:

*“Es necesario señalar, por otra parte, que el amparo al cual tiende la suspensión provisional no tiene operancia en los casos de destitución de empleados, por cuanto el resultado final no se ve influido por la falta de suspensión. Por otra parte, por si el proceso desemboca en la conclusión final de que ha habido violación legal y se anula el acto respectivo, debe restablecerse el derecho en la medida en que ello sea conducente; si no hay lugar a restablecimiento, por no hallarse violación legal que dé mérito para anular, el actor no ve tampoco menoscabado su derecho. En cambio, si en el último caso hubiese habido suspensión provisional, se habría producido un desequilibrio.*

*“No procede, por estas razones, el recurso de suspensión provisional contra las providencias de remoción de empleados; en el supuesto caso de una destitución injusta, que por determinados motivos produjese un perjuicio, el restablecimiento final del derecho, por las particulares consecuencias que envuelve, produce el mismo resultado final. Y el hecho de no suspender la norma, no hace mayor el perjuicio. La razón del amparo establecido en el Código Contencioso-Administrativo es la de evitar un perjuicio, es decir, la de suspender la vigencia de un acto en cuanto esta pueda ocasionar daño a situaciones jurídicas subjetivas. Pero mal puede suspenderse la vigencia de un acto que, como es inherente*

*a su misma naturaleza, ha producido ya todos sus efectos. Diferente cosa es, ya al decidir sobre el fondo del asunto, decretar la anulación, si es el caso, con ello se retrotrae la situación de orden jurídico anterior al momento en que se produjo el quebrantamiento de la norma” (Medidas Cautelares en el Contencioso-Administrativo. Juan Manuel Campos Cabal. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1989, p. 133).*

En consecuencia, de acordarse lo solicitado, no se trataría de “suspender” los efectos del acto impugnado, sino de satisfacer de una vez por todas la pretensión del recurrente, lo cual revela que sería un pronunciamiento definitivo, colmador de sus aspiraciones sin tener que esperar la sentencia que pusiera fin al recurso con la resolución del asunto de fondo.

En cuanto al alegato “. . . para evitar los daños y perjuicios que se están ocasionando en virtud de la juramentación y toma de posesión del cargo en cuestión, y para que no quede ilusoria la ejecución del fallo. . .” (Subrayado de esta decisión), ello quedaría subsanado a criterio de la Sala de declararse con lugar el recurso ejercido, por cuanto el organismo emisor del acto para la ejecución del fallo tendría que reincorporar al recurrente al mismo cargo o, de ser esto imposible, a otro de igual categoría y jerarquía, lo que evidencia que no quedaría “ilusoria la ejecución del fallo”, así se decide.

**CSJ-SPA (422)**

**2-6-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo.

Caso: La Lagunita vs. Concejo Municipal del Municipio El Hatillo del Estado Miranda.

Solicitaron los apoderados de la accionante, en el escrito presentado el 26 de mayo de 1994, con fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la suspensión de los efectos del acto impugnado, en virtud de las actuaciones realizadas por el Síndico Procurador Municipal del Municipio El Hatillo destinados a retirar “la cerca de alambre colocada a ambos lados del camino, ubicado entre el sector denominado La Parrilla donde se encuentra el terminal de pasajeros y la Avenida Sur de la Urbanización La Lagunita conocido como el Camino Real. . .”, para evitar un daño irreparable que se causaría, debido a que se vería privada del ejercicio del derecho de propiedad sobre el cual —alegan— es propietaria su representada.

Al respecto, considera la Sala precedente, la suspensión de los efectos del acto impugnado, para evitar actos dispositivos de la propiedad que envuelvan para la accionante un daño de difícil reparación por la sentencia definitiva, al estar precisamente ésta controvertida en el caso de autos.

De manera que para evitar que quede ilusoria la ejecución del fallo en el juicio principal y examinados los medios de prueba consignados el 26-5-94 por los apoderados de la actora, acuerda esta Sala la suspensión de los efectos del acto impugnado, dictado por la Cámara Municipal del Municipio El Hatillo del Estado Miranda el 11 de noviembre de 1993, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara. . . .

**CSJ-SPA (499)****15-6-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Leopoldo Sucre Figarella vs. Contraloría General de la República.

**La solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo debe fundamentarse en circunstancias concretas y convincentes, consecuentemente, el Juez Contencioso para acordar la medida, debe realizar una revisión de las condiciones que la justifican.**

El artículo 136 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Alto Tribunal, faculta al Juez Contencioso para acordar la suspensión de los efectos del acto administrativo que sea objeto de un recurso contencioso-administrativo de nulidad. Sin embargo, el ejercicio de esa especial facultad supone la derogatoria temporal del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, motivo por el cual la doctrina de esta Sala ha sido conteste en atribuirle un carácter excepcional, sometiendo su procedencia al cumplimiento de los requisitos que determina la mencionada norma legal.

En ese sentido —ha indicado esta Sala— que la suspensión de efectos en sede judicial supone para el impugnante la carga no sólo de solicitarla, sino también la obligación de invocar los elementos que permitan llevar al juez contencioso a la convicción de que sólo con la suspensión de los efectos del acto de la Administración, podrían evitarse perjuicios que serían irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, caso de que el acto fuere declarado nulo.

De allí que la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo debe fundamentarse en circunstancias concretas y convincentes y, consecuentemente, el juez contencioso para acordar la medida debe realizar una revisión de las condiciones que lo justifican.

Observa la Sala que en el caso que se decide, los accionantes se limitan a señalar en forma general, que la imposición de la multa causaría un perjuicio irreparable a su representado, sin determinar la manera concreta en que operaría ese perjuicio, ni acompañar elemento alguno que haga manifiesta tal situación. Ratifica en esta ocasión la Sala el criterio establecido en sentencia del 23 de julio de 1992, conforme al cual:

“...los elementos aportados por la accionante para justificar la excepcional medida de suspensión de los efectos del acto administrativo cuestionado en esta sede jurisdiccional, no son suficientes para acordar la medida solicitada, toda vez que, como lo sostiene la representante de la Procuraduría General de la República, la Administración tiene solvencia suficiente para garantizar la reparación del daño que se causare, si en la definitiva se declarase con lugar el recurso interpuesto...”.

Por lo que se refiere al perjuicio que derivaría de las eventuales acciones que intente la Fiscalía General de la República, debe la Sala ratificar lo decidido en sentencia del 5 de agosto de 1992, conforme a la cual:

“(omissis...) La suspensión significa la ineficacia temporal del acto objeto de la misma, esto es, la pérdida, por el tiempo de duración de la medida, de la idoneidad de la decisión para producir las consecuencias en ellas previstas.

De allí que la solicitud fundada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que prevé tan solo la suspensión de un acto, de que se establezca una prohibición a un organismo público es manifiestamente impropcedente por cuanto lo que se lograría es impedirle el ejercicio de sus facultades legales que son, como tales, de orden público". (Sentencia de esta Sala del 5 de agosto de 1992. Caso: Ezra Mizrahi Levy. Exp. N° 8.240).

Según queda claro de lo anterior, a los fines de la procedencia de la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo, el daño a que se refiere el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no puede ser futuras, hipotéticas, e inciertas actuaciones de otros órganos del Poder Público. Así se declara.

**CSJ-SPA****24-4-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez.

Caso: Radio Guanipa vs. República (Ministerio del Trabajo).

Respecto de esta sentencia de suspensión de efectos, resulta aplicable el principio general denominado de la "relatividad de las sentencias". Conforme a este principio los fallos judiciales despliegan sus efectos solamente respecto de los sujetos del proceso en el cual han sido dictados. En relación con las sentencias de suspensión de efectos, resulta clara la aplicación de este principio dado que pretenden proteger los derechos subjetivos e intereses legítimos de la parte que ha solicitado la medida, para evitar los daños que la ejecución del acto le podría causar. En cambio, tal principio no es aplicable en nuestro contencioso-administrativo respecto de la sentencia que declare la nulidad del acto administrativo recurrido, ya que tal declaratoria, dada la competencia anulatoria que el artículo 206 de la Constitución otorga a los jueces contencioso-administrativos respecto de los actos administrativos, necesariamente ha de tener efectos *erga omnes* al evidenciar la ilicitud del acto. No ocurre así con la sentencia de suspensión de efectos del acto administrativo, cuyo objeto es evitar el que se causen daños irreparables al solicitante.

En el caso de autos podemos evidenciar que la sentencia de fecha 31 de mayo de 1988 que esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dictó en el expediente número 5745, la cual riel a los folios 18 y siguientes del expediente administrativo, efectivamente suspende los efectos de la Resolución N° 6.800 de fecha 30 de julio de 1987, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 33.770 de igual fecha, resolución en la cual se basó el Ministro del Trabajo para declarar procedente el reenganche y pago de salarios caídos pedidos por el trabajador Horacio Ramón Quijada Rodríguez contra la empresa Radio Guanipa, C.A. Ahora bien, tal suspensión despliega sus efectos únicamente respecto de las partes que la solicitaron, es decir —conforme al texto de la misma sentencia— respecto de las sociedades mercantiles Radio Anzoátegui, Radio Puerto La Cruz, Radio Anaco, C.A. e Inversiones A. M. 640, S. A. y no respecto de Radio Guanipa, C. A.

Por tanto, al no encontrarse la empresa actora Radio Guanipa, C.A. entre las sociedades solicitantes de la suspensión de efectos acordada por la referida sentencia, resulta claro y evidente que el Ministerio del Trabajo no incurrió en el vicio del falso supuesto alegado, ya que, correctamente, no extendió los efectos de la sentencia de suspensión de efectos antes referida a la empresa actora, la cual no fue parte del procedimiento que originó dicho fallo. En consecuencia se desecha la denuncia aquí analizada. Así se declara.

F. *Emplazamiento*a. *Cartel de emplazamiento*

CPCA

5-4-94

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Fomento).

En cuanto al alegato de la parte relativo al lapso que tiene la parte interesada para retirar, publicar y consignar el cartel de emplazamiento a que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y las formalidades que deben agotarse antes, esta Corte considera:

Evidentemente, que en primer lugar el Tribunal debe analizar la procedencia o no de la admisión del recurso de nulidad, de conformidad con los artículos 84 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues sin previa admisión mal se puede ordenar la notificación del Fiscal General de la República, ni del Procurador General de la República, ni de los interesados.

Las notificaciones antes indicadas proceden así: al Fiscal General de la República, como parte de buena fe, al Procurador, de tener interés la República o ser parte, y los interesados de considerarlo conducente el Tribunal, no obstante, la ley no indica que tales notificaciones deban hacerse dentro del mismo lapso que otorga la ley para que el interesado retire y consigne el cartel de emplazamiento una vez publicado, por tanto, mal puede pretender el apelante, que debió agotarse tales actos, antes de que comenzara a decursar el lapso fatal, previsto en el citado artículo 125 *ejusdem*. De igual manera, el argumento de que el lapso para consignar el cartel debe computarse desde la fecha en que se cancelan los derechos de arancel judicial, y no desde la fecha de expedición del mismo, resulta improcedente, por cuanto, de ser así, los interesados, no tendrían seguridad jurídica, y los procedimientos no seguirían su curso, pues de nunca cancelar el arancel, se mantendría viva la acción indefinidamente, y fue justo eso lo que trató de evitar el legislador, al prever en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, "...Cuando lo juzgue procedente, el tribunal podrá disponer también 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, para que concurran a darse por citados dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de publicación de aquél. Un ejemplar del periódico donde fuere publicado el cartel será consignado por el recurrente dentro de los quince días consecutivos siguientes a la fecha en la que aquél hubiera sido expedido y de no hacerlo dentro de dicho término, la Corte declarará desistido el Recurso y ordenará archivar el expediente..."., es decir sancionó tal inactividad procesal del interesado recurrente, con el desistimiento del recurso interpuesto.

Del análisis de los autos, se evidencia, que el 16 de enero de 1992, fue admitido el recurso de nulidad interpuesto por los hoy apelantes, que en la misma fecha se libró el cartel de emplazamiento, y que para el 10 de febrero de 1992, fecha en que el tribunal de la causa, declaró desistido el recurso, todavía, no había sido consignado el cartel debidamente publicado, habiendo decursado en demasía en lapso final de los quince (15) días indicados en la ley, hecho corroborado por el cómputo hecho por secretaría en el tribunal de la causa. Ha sido reiterada y constante la jurisprudencia de esta Corte en considerar, que al haber transcurrido más de quince (15) días consecutivos desde la fecha en que se expidió el cartel de emplazamiento, sin que el recurrente haya consignado el mismo dentro del plazo legal arriba citado, ello hace

procedente la declaratoria de desistimiento del recurso interpuesto. Ya que este plazo se cuenta por días consecutivos, conforme expresamente se señala en el referido artículo.

En el caso de autos, no habiéndose producido la consignación del cartel de emplazamiento dentro del plazo establecido en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte está de acuerdo con el criterio del *a quo* en el sentido de que procede declarar el desistimiento del recurso interpuesto por el actor, y así se declara.

b. *Notificación al Procurador o Síndico*

**CPCA**

**15-3-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

De conformidad con el artículo 103 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Síndico Procurador de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses particulares del Municipio o Distrito Metropolitano.

Ese mismo artículo dispone que en los juicios en que el Municipio o el Distrito sean parte, los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Síndico Procurador de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En este caso, vencido un plazo de ocho días hábiles, se tendrá por notificado al Municipio o Distrito.

En el caso de autos, el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital negó la apelación interpuesta por los representantes del Municipio considerando que, por cuanto el oficio de notificación librado al Síndico Procurador Municipal fue consignado en el expediente por el Alguacil el 12 de agosto de 1993, el lapso de ocho días de despacho previsto en el comentado artículo comenzó a correr el día 16 de septiembre de 1993 y concluyó el 27 de los mismos mes y año, por lo que la apelación ejercida el día 21 resulta extemporánea por no haber sido formulada en el lapso de apelación correspondiente, que comenzaba el día 28 de septiembre de 1993.

En criterio de esta Corte, el lapso de ocho días hábiles que prevé el artículo 103 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal es un beneficio procesal consagrado a favor del Municipio. Ahora bien, repugna a la lógica que aquello que ha sido concebido como un beneficio pueda ser convertido en un elemento perjudicial para el sujeto destinatario de aquél. Es por ello que esta Corte ha dejado sentado en reiteradas ocasiones que el Síndico Procurador Municipal, en representación del Municipio, puede renunciar a dicho lapso y darse por notificado antes de que el mismo concluya, exponiendo lo que crea conducente o ejerciendo los recursos a que hubiere lugar. En este caso, desde luego, deberá dejarse transcurrir íntegramente dicho lapso a fin de mantener la seguridad jurídica entre las partes, ya que, una vez vencido éste, comenzará a correr el lapso de apelación.

G. *Pruebas*a. *Apertura del lapso de pruebas*

CPCA

20-4-94

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

**La Corte analiza los criterios jurisprudenciales existentes referente a la apertura del lapso de pruebas en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares.**

Al respecto considera la Corte necesario precisar que en relación a la apertura del lapso de pruebas en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, dos criterios jurisprudenciales se han sostenido, a saber: el primero de ellos fundamentado en lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia conforme al cual, si el recurrente, los coadyuvantes u opositores a la solicitud que hubieran atendido al emplazamiento no solicitaron la apertura de la causa a pruebas, teniendo la facultad de hacerlo conforme a dicho artículo, debe entenderse que renunciaron a tal beneficio y que la causa deberá resolverse como de mero derecho. Conforme al segundo criterio, por el contrario, el lapso probatorio se abre de pleno derecho en el día de despacho siguiente al vencimiento del lapso de comparecencia, independientemente de que las partes hayan solicitado o no su apertura, todo de conformidad al artículo 127 *ejusdem*.

Ahora bien, esta Corte en anteriores fallos (Véanse entre otras, sentencias del 3-6-87 y del 7-7-87, Casos: Maryeli Mica vs. Consucre y Alfredo Yanucci vs. Consucre, respectivamente) ha entendido que el lapso de pruebas se abre de pleno derecho de conformidad a lo establecido en el citado artículo 127, sin necesidad de decreto o providencia judicial alguna tal y como lo establece el artículo 278 del Código de Procedimiento Civil, de aplicación obligatoria conforme a lo consagrado en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

b. *Carga de la prueba*

CPCA

24-3-94

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

El tercer vicio alegado por el recurrente es la inmotivación del acto. Es un principio de doctrina pacíficamente aceptado que cuando se alega un hecho negativo se invierte la carga de la prueba; es decir que pesa sobre La Universidad del Zulia la carga de traer a los autos el acta de la sesión ordinaria del Consejo Universitario de fecha 26 de septiembre de 1990 en la cual se aprobó declarar desierto el concurso, a fin de demostrar que el mismo gozaba de la motivación exigida por la ley. Siendo el caso que La Universidad del Zulia no cumplió su obligación de probar que el acto recurrido no adolece del vicio alegado, debe esta Corte decidir sobre el mismo con los elementos que constan en autos. Cursa al folio 45 del expediente copia de la comunicación del Consejo Universitario dirigida a la Decana Presidenta del Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, en la cual se le notifica que "el Consejo Universitario, en su sesión ordinaria celebrada el día 26 de septiembre de 1990 (...) aprobó declarar desierto el concurso". En consecuencia, no constan en autos

las razones de hecho y de derecho en las que se basó el Consejo Universitario para declarar desierto el concurso, y así se declara.

c. *Promoción de pruebas*

CSJ-SPA (170)

8-2-94

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Corte analiza la jurisprudencia referente al artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, referente a la actividad de promoción de pruebas.**

Esta Sala considera conveniente analizar los criterios jurisprudenciales esbozados sobre el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que en base a dicha norma fue que el Juzgado de Sustanciación inadmitió las documentales producidas en autos, al considerar que al no requerir evacuación posterior han debido ser producidas dentro del lapso de comparecencia.

Así, ha expresado esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia:

“Según los términos de la disposición transcrita, el propio recurrente como los posibles intervinientes que comparezcan dentro del término de emplazamiento «podrán», es decir, están autorizados o facultados, para producir dentro de dicho lapso, pruebas que no ameriten evacuación, o anunciar anticipadamente los hechos que pretendan probar. Por lo expuesto *no se trata de un lapso de preclusión, que impediría la promoción de la prueba en el término legal propio para hacerlo (artículo 127), sino del uso o no de una facultad.* La asimilación del vocablo «podrá» (de poder) a tener facultad, estar facultado, ha sido así aceptada en los diccionarios de lengua castellana, y así entendida y pacíficamente practicada en los usos y menesteres forenses por abogados y jueces. Facultad de hacer alguna cosa, material o inmaterial; dominio, mando, autorización que se da o recibe, fuerza, vigor, capacidad, poder absoluto o arbitrario, despótico, ejecutivo, son todas acepciones que impiden por su precisión y claridad expresivas la más leve aproximación —gramatical ni lógica— con el sentido de “deber hacer algo” o “estar obligado a algo”. (. . .). —Entender que el no ejercicio de esa facultad impide que el juicio se abra a pruebas, además de riguroso y excesivo, resulta ilegal. Si la ley contempla la posibilidad de que el asunto pueda decidirse sin pruebas cuando la cuestión ventilada, por ser de mero derecho, no la requiera, son las disposiciones reguladoras de esta situación las que deberán aplicarse por analogía al caso de autos. Algunas veces serán las partes, expresamente y mediante solicitud fundamentada, quienes pedirán la no apertura del juicio a pruebas, y otras, como en el juicio ordinario (artículo 278 del Código de Procedimiento Civil), será el juez por legal y propia iniciativa, quien podrá así decidirlo. Pero siempre será indispensable la solicitud de la parte o la orden del juez, o una disposición prohibitiva y expresa de la ley, para impedir o negar la apertura del lapso de pruebas.— (CSJ - SPA. Sentencia del 8-7-1982. Revista de Derecho Público N° 11, E.J.V. Caracas, 1982. Páginas 183 y 184 —subrayado de la Sala—)”.

El anterior criterio fue ratificado en sentencia de esta misma Sala del 1° de marzo de 1984 (Vide: Revista de Derecho Público N° 18. E.J.V. Caracas, 1984. Página

188), y acogido posteriormente por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en los siguientes términos:

“En el presente caso, el juez *a quo* expresó en el auto por el cual revocó la apertura a pruebas, que la Municipalidad que había solicitado dicha apertura no había señalado específicamente los hechos objeto de las mismas, y que, por esa razón, se negaba la apertura del período probatorio. A este respecto la Corte estima que la mención al señalamiento de las pruebas que las partes quieran promover y los hechos sobre los cuales recaerán, es facultativo para las partes. En efecto, el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ni mucho menos ha contemplado una especie de obligación procesal de anticipar las pruebas que los interesados deseen promover, que se sancione con la pérdida del derecho de practicar pruebas en el juicio por el solo hecho de no haber señalado cuáles irían a promover los interesados y sobre qué cuestiones. *Tal referencia a la potestad de las partes de informar al juez sobre sus probanzas, forma parte del principio de la colaboración entre los sujetos procesales, pero sin que ello llegue a constituirse en una carga procesal, y así se declara.* Como en el auto por el cual se revocó la apertura a pruebas, el juez *a quo* manifiesta que los interesados tienen la obligación de solicitar la apertura a pruebas, en los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, dada la naturaleza peculiar de dicho procedimiento, en razón de lo que se busca es destruir la presunción de legitimidad de los actos administrativos que constituye un interés público, la Corte cree conveniente observar lo siguiente: Ciertamente que la pretensión de nulidad de un acto administrativo individual representa una cuestión de interés general, pero no debe olvidarse que lo que principalmente se persigue con tal pretensión es lograr la eliminación de una lesión, o un agravio al recurrente. En efecto, el interés procesal que justifica que se acuda a la jurisdicción contencioso-administrativa para que ésta extinga un acto ilegal, más que por el interés general está representado por el interés personal, legítimo y directo del recurrente, como lo señala el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. De modo que es un interés privado el que de manera fundamental justifica dicho juicio, e indirectamente el interés general de controlar el principio de la legalidad. Por esa razón, los particulares que acudan a la jurisdicción contencioso-administrativa deben contar con todos los recursos y derechos de que disfrutaban los mismos sujetos en cualquiera otro proceso, y ello a pesar de los amplios poderes de los jueces de tal jurisdicción, y de las prerrogativas de que disfrutaba la Administración demandada, y así se declara”.

*(C.P.C.A. Sentencia del 7-7-1987. Revista de Derecho Público N° 31. E.J.V. Caracas, 1987. Páginas 122 a la 124 —subrayado de la Sala—).*

Como se observa del criterio jurisprudencial transcrito, que esta Sala ratifica y acoge íntegramente en este momento, la actividad de promoción de pruebas que no requieran evacuación dentro del lapso de comparecencia previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no puede entenderse como una oportunidad preclusiva para las partes. En efecto, si la apertura de la causa a pruebas ocurre de pleno derecho, no puede concebirse que, cuando las partes no hubiesen promovido en el lapso de comparecencia, las documentales de las que quisieran servirse, no podrán promoverlas dentro del lapso de promoción de pruebas expresamente previsto en el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Así, tal como lo señalaron los apelantes, el mandamiento contenido en el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe entenderse como concesorio de una facultad para las partes de producir, *si ellas así lo desean*, las pruebas que no requieran evacuación dentro de ese término, pero jamás el dejar de hacerlo

puede implicar para ellas la preclusión de la oportunidad procesal para pretender el ingreso al proceso de pruebas documentales.

Ratifica la Sala que la promoción de las pruebas que no requieran evacuación dentro del lapso de comparecencia es, a tenor de lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, una facultad de las partes y no una carga procesal para ellas. Durante dicho lapso, cualquiera de los intervinientes en juicio podrá solicitar la apertura de la causa a pruebas y producir aquellos medios probatorios que no requieran evacuación .

*Voto salvado del Magistrado Luis Henrique Farías Mata*

El Magistrado Luis Henrique Farías Mata salva su voto del fallo precedente, en los siguientes términos:

1. La interpretación gramatical —primera entre las postuladas por el artículo 4º del Código Civil— nos conduce a conclusiones enteramente diferentes a las que se llegan en la anterior sentencia. En efecto, el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dispone textualmente:

“Durante el lapso de comparecencia tanto el recurrente como los coadyuvantes u opositores a la solicitud, que hayan atendido al emplazamiento, *podrán solicitar* que la causa se abra a prueba, indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieren promover y *producir* aquellas que no requieran evacuación”.

Y el 127:

“Los términos de prueba empezarán a correr en la audiencia siguiente al vencimiento del lapso de comparecencia y serán de cinco audiencias para promoverlas y de quince para evacuarlas. El tribunal podrá prorrogar este último término por quince días más, cuando así lo exija la naturaleza del caso”.

Revela la expresión verbal empleada por el legislador en el artículo 126 (“podrán”), la facultad o potestad que se concede a los impugnantes, coadyuvantes u opositores allí señalados, para solicitar —o no— la apertura de la causa a pruebas (con indicación de los hechos a ser probados), y también la facultad o potestad de producir —aun sin apertura del lapso probatorio— en ese momento, las que no requieran de evacuación, aportables también, si fuere el caso y siempre a voluntad de los interesados, durante el lapso probatorio si la apertura fuere solicitada y así lo acordare el juez.

Prescribe por su parte el 127, que *de abrirse* —porque pudiese haber ocurrido que no hubiere sido abierto bien porque las partes no hayan hecho uso de ese derecho o bien porque el asunto deba decidirse como de mero derecho por considerar suficientes las probanzas de los autos—, los términos de prueba empezarán a correr en la audiencia siguiente al vencimiento del lapso de comparecencia, y los fija en cinco para promover y quince para evacuar, prorrogable este último. Sólo *supletoriamente* (salvo lo dispuesto en la misma Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) y *en cuanto sean aplicables*, es decir, en tanto sean compatibles con las peculiaridades del proceso contencioso-administrativo, operan las reglas del Código de Procedimiento Civil respecto de los medios de prueba.

Se adaptan precisamente las prescripciones legales transcritas a la naturaleza de este proceso, distinta de la del juicio ordinario —regido por aquel Código—, en la medida en que éste (el proceso ordinario civil) nace sin los dos procedimientos que preceden al contencioso-administrativo: el constitutivo del acto y, sobre todo, los de revisión en vía administrativa, tildados estos últimos por la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, efectivamente, como “recursos”, por haberse cum-

plido ante una "jurisdicción" que las nuevas regulaciones de nuestro procedimiento civil admiten y regulan como tal jurisdicción, aunque "administrativa" y no judicial aún, porque surge y opera sin intervención de un juez, todavía (véanse arts. 59 y ss. del Código de Procedimiento Civil).

Esta precedencia de recursos al contencioso-administrativo, justifica el principio de no apertura automática del lapso probatorio consagrado en las normas transcritas, en la medida en que se deja a la conveniencia de los interesados el hacer valer o tratar de destruir durante un eventual lapso probatorio las probanzas acumuladas durante el procedimiento jurisdiccional de los recursos administrativos previos al contencioso judicial. Está en el interés de las partes hacerlo o no, y de no tenerlo, se pasa, en aras de la celeridad, a la posterior y correspondiente etapa del contencioso-administrativo.

2. Interpretación gramatical la expuesta, coincidente, a su vez con la doctrina que las normas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia recogen; sustentadoras asimismo, felizmente, del principio de posibilidad de apertura del lapso probatorio, cuando las circunstancias así lo exigieren; doctrina que superara la anterior y muy restrictiva, de no conceder en ningún caso nuevo debate probatorio, distinto del abierto a las partes en el procedimiento recursorio ante la Administración, avance que es precisamente el que los artículos 126 y 127 de la Ley Orgánica, de la Corte Suprema de Justicia propician y consagran.

En efecto, González Pérez describe con particular claridad el desarrollo de esa evolución probatoria:

"2. La prueba está justificada en los procesos administrativos.

a) "*No opinamos como algunos —dice Caballero y Montes—, que la verdadera esencia de los recursos contenciosos excluye el recibimiento a prueba, si bien reconocemos que este trámite es en ocasiones completamente innecesario, y Bravo, recién publicada la ley de 1988, con exacto criterio, afirmaba: «Desde el momento en que se trata de un verdadero juicio, aunque la posición de las partes sea tan distinta, es indispensable el que puedan practicarse aquellas diligencias de prueba indispensables para el esclarecimiento de los hechos controvertidos en el pleito».*

b) Esta posición, que es la más generalizada, es la correcta, de acuerdo con los más elementales principios procesales, ya que:

a') La jurisprudencia y la doctrina supervaloran el principio de que la jurisdicción es meramente revisora de la vía administrativa. Este principio únicamente implica —o debe implicar— la necesidad de que antes de deducir una pretensión de la Administración denegatorio de la misma, pero no otra cosa, y *en modo alguno puede llevar a la conclusión de que no puedan probarse ante los Tribunales los hechos discutidos.* En efecto, a través de la vía administrativa se han discutido unos hechos y acerca de los mismos se ha practicado prueba, *tanto por parte del particular, como por parte de la Administración.* Y si después discuten la cuestión ante los tribunales, es porque los hechos básicos no están claros ni existe prueba contundente, salvo los casos de dudas interpretativas y temeridad. Un ejemplo aclarará nuestra posición. En un proceso administrativo se discute si una finca está o no ruinoso. En vía administrativa el propietario de la finca y, en su caso, los arrendatarios, presentaron los dictámenes estimando que la finca estaba o no ruinoso; y la otra parte, la entidad municipal, incorporó al expediente el dictamen de sus arquitectos. En este caso, si se aplicara la doctrina de que la jurisdicción es revisora y se denegara el recibimiento a prueba en el proceso, ¿cómo iba a fallar el tribunal? Porque lo que no puede en modo alguno admitirse es que los técnicos de la Administración gocen de

mayor autoridad que los del particular. De aquí que sea necesario convencer al tribunal de cuál de los dos tiene razón.

b') Las reglas que rigen la prueba en el proceso civil señalan *la admisibilidad de la prueba cuando existen hechos dudosos y controvertidos. Y esta regla debe aplicarse, sin limitación alguna, en el proceso administrativo. Cuando los hechos en que se fundamenta la pretensión sean dudosos, debe admitirse la prueba, sin que entre en juego el principio de la "jurisdicción revisora"*.

Otra cosa es afirmar que normalmente no existen hechos dudosos, sobre todo cuando lo que se discute es la legalidad del acto impugnado, por lo que la prueba es innecesaria en la mayoría de los procesos administrativos. De aquí que dentro del Derecho italiano, la amplitud del trámite sea mayor o menor, según que se trate de un "contencioso de mérito" o de "legitimidad". Pero existiendo hechos dudosos, debe admitirse la prueba. Sobre este extremo insistiremos después. Sólo queremos señalar que el criterio seguido por los tribunales administrativos es censurable, pero no en el sentido que señalaba la Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 1914, sino justamente en el sentido contrario: por seguir un criterio demasiado restrictivo en orden a la admisión de la prueba, si bien hemos de reconocer, en honor de la verdad, que dicho criterio se ha compensado con la frecuente utilización de las "diligencias para mejor proveer" cuando después de la vista la Sala se encontraba con que alguno de los hechos discutidos y básicos para dictar sentencia no estaba suficientemente probado. *La nueva LJ ha modificado el sistema anterior al admitir la prueba cuando exista disconformidad en los hechos (Art. 74, párrafos 2 y 3)"*.

3. Interpretación gramatical coincidente con los principios que rigen el proceso contencioso-administrativo y con la doctrina que los traduce, no es necesario acudir a la analogía con el juicio ordinario, distinto del contencioso-administrativo; pero si se echara mano de ella nos encontraríamos con que la tesis expuesta en el proyecto, si bien se emparenta con las prescripciones del derogado Código de Procedimiento Civil, más bien se separa de las del vigente, cuando éste dispone:

"Artículo 389. No habrá lugar al lapso probatorio:

3º) Cuando las partes, de común acuerdo, convengan en ello, o bien cada una por separado pida que el asunto se decida como de mero derecho, o sólo con los elementos de prueba que obren ya en autos, o con los instrumentos que presentaren hasta informes".

Y no de otra manera pueden interpretarse las normas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia inicialmente transcritas, cuando dejan en manos de los interesados la apertura o no del lapso probatorio, bastando la oposición temporánea de la contraparte para que, a su solicitud, se abra a pruebas el proceso contencioso.

Interpretación gramatical coincidente con la doctrina y con los principios generales del contencioso, las disposiciones contenidas en los artículos 126 y 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permiten de esta manera acercar el contencioso-administrativo a un proceso intersubjetivo, que no necesita proteger como desvalidos ni a la Administración (ya de por sí prevalida de privilegios) ni tampoco a los recurrentes. Traducen esas normas realidades incontestables y aportan soluciones prácticas abriendo la posibilidad de supresión de un debate probatorio que se revelare como innecesario, lo que sin duda abona a favor de la celeridad procesal.

Y si bien —tal como se afirma en el fallo— tanto esta Sala, como la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo habían consagrado el principio procesal civil de la apertura automática del lapso de pruebas también en el contencioso-administra-

tivo —aplicando así una analogía inaplicable—, comenzó sin embargo una rectificación a nivel de este Supremo Tribunal en decisión de Sala Político-Administrativa del 4 de agosto de 1986 (caso: “Petrolera las Mercedes”), donde se expresó:

“Por otra parte, el contencioso-administrativo no excluye la posibilidad de nuevo debate —por lo demás el auténticamente imparcial, porque se realiza ante un juez, obviamente independiente de la Administración— para corregir las desigualdades que pudieran darse en los procedimientos internos, y justamente a esa preocupación obedece el articulado de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que lo regula cuando deja al impugnante la *posibilidad* (artículo 127) *de conformarse con las pruebas correspondientes a la vía administrativa* o de promover y evacuar otras en la judicial, e incluso al juzgador la de hacerlo también *de motu proprio* conforme a las disposiciones del artículo 129, que en su primera parte dispone: «En cualquier estado de la causa, la Corte podrá solicitar las informaciones y hacer evacuar de oficio las pruebas que considere pertinentes», nada de lo cual ocurrió en el caso de autos, ni por iniciativa de la parte ni por requerimiento de esta Sala”.

En tales circunstancias preocupa al autor del presente voto salvado la interpretación que de estas normas se hace, contrariando —en mi opinión— la voluntad del legislador; y, además, el procedimiento que se había venido siguiendo en nuestro Tribunal de Sustanciación que de esta manera había acogido la interpretación que se desprende de la decisión de Sala, ya citada (4-8-86: “Petrolera Las Mercedes”).

4. En criterio de quien disiente, la trascendencia de la interpretación de los artículos analizados en la decisión precedente y en este voto salvado, deriva de razones teóricas y prácticas.

Teóricas, porque desde el punto de vista legislativo el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia constituye un verdadero modelo como resumen del panorama doctrinario y jurisprudencial en Derecho comparado, pues tiene en cuenta —como he señalado— la evolución del contencioso-administrativo en la materia; y porque se adelantó a las nuevas orientaciones del Código de Procedimiento Civil —entre ellas: el juez director del proceso y la lealtad que deben guardarse en éste las partes— a cuyo articulado se acepta perfectamente.

Prácticas, porque tiene también cuenta de que el contencioso no nace de la nada, sino que está precedido por otros recursos administrativos —bien que internos— con actividad probatoria entre las partes; y porque aliviaría la labor del Juzgado de Sustanciación y hasta de la propia Sala, en la evacuación y evaluación de las pruebas, lo que redundaría a su vez en celeridad procesal.

Preocupa finalmente y aparte de estas últimas consideraciones prácticas, el que —a mi parecer—, con este fallo de alguna manera se desconoce el sentido natural de una norma cuya interpretación nos priva así —creo—, del mérito que aquella encierra en cuanto a su formulación y consecuencias.

d. *Pruebas documentales*

CPCA

13-4-94

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: María Orihuela de Porras vs. Universidad Nacional Abierta.

**Las pruebas documentales referentes a hechos posteriores al acto administrativo impugnado, no son manifiestamente ilegales, debido a que los documentos en sí mismos son medios probatorios permitidos por ley y el hecho de ser posteriores no los hace necesariamente impertinentes, pues el acto administrativo, y también su nulidad, produce efectos que pueden estar relacionados con hechos posteriores al acto.**

En lo atinente a las documentales señaladas en el punto 2 del capítulo II del presente auto esta Corte observa que por la circunstancia de referirse unas documentales a hechos posteriores al acto administrativo impugnado no por ello la prueba es impertinente. Menos aún en el presente caso en que no sólo se demanda la nulidad de un acto, sino que a dicha pretensión se acumulan otras de codena, como la reincorporación de la recurrente al cargo que ocupaba y el pago de todas las remuneraciones dejadas de percibir. En consecuencia, no puede afirmarse —por vía general— la impertinencia de la prueba referida a un hecho posterior a la fecha del acto recurrido.

Inadmitir una prueba tiene como resultado que al juez le esté vedado considerar lo que de la misma podría deducirse, cercenándose así para él la posibilidad de buscar la verdad a través de aquel medio específico y para la parte un medio de defensa. En el presente caso las pruebas que se desechan son documentales y las razones por las cuales fueron inadmitidas lo son por ser posteriores al acto que se impugna. Ahora bien, tales pruebas no son manifiestamente ilegales, puesto que los documentos en sí mismos son medios probatorios permitidos por la ley y el hecho de ser posteriores no los hace necesariamente impertinentes, pues el acto administrativo, y también su nulidad, producen efectos que pueden estar relacionados con hechos posteriores al acto. Por ende, la prudencia del juez al aplicar la ley consiste, en este caso, en admitir las referidas documentales. En todo caso, tales pruebas, de no ser idóneas, podrán ser siempre desechadas en la definitiva, dejando incólume el derecho a la defensa.

En consecuencia, esta Corte admite las pruebas promovidas en el capítulo III marcadas “B” y “C” y la promovida en el capítulo VII, por no ser manifiestamente ilegales ni impertinentes, salvo la apreciación que de las mismas se haga en la definitiva.

H. *Perención*

CSJ-SPA

30-6-94

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Varios vs. CGDLR.

**La perención de la instancia deja firme la sentencia apelada o el acto recurrido, salvo que estos violen normas de orden público.**

Destaca esta Sala, en primer lugar, que la asimilación realizada por los recurrentes entre normas de orden público y normas constitucionales no es acertada, toda vez que no necesariamente toda norma constitucional puede ser calificada como de orden público, dándose el caso, además, que normas de rango inferior sí pueden ser calificadas como tales, toda vez que lo importante para su identificación no es su ubicación en un texto determinado —ni siquiera cuando se trata del que se erige como sustento de toda el ordenamiento jurídico— sino el interés indudable que exista en su mantenimiento que impide que la simple actuación particular pueda dejarlas de lado.

Es por ello, entonces, que en el caso concreto debe precisarse si las normas que se denuncian como violadas por la actuación del Contralor General de la República, al imponer multas a los recurrentes, son de orden público o no, a fin de que esta Corte pueda permitirse la posibilidad de continuar conociendo del recurso, sin importar el excesivo tiempo transcurrido, sin actuación de los interesados, en este juicio.

Los recurrentes señalan que la Contraloría General de la República es incompetente para imponer multas a miembros de la Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui —condición de los actores— por el hecho de haberse éstos negado —en su criterio, correctamente— a la realización de actividades de fiscalización en ese órgano legislativo estatal por parte de aquélla. Denuncian, por ello, la violación de las normas atributivas de competencias a la Contraloría General de la República —artículos 234 a 239 de la Constitución de la República— que sólo permiten actuaciones de ese órgano en los estados, en el supuesto según el cual no se menoscabe la autonomía establecida en el artículo 17 de la Carta Magna.

Así, por considerar que la actuación del máximo órgano contralor nacional, al imponer multas, menoscaba tal autonomía —para lo que se apoyan en sentencia de esta misma Sala del 16 de junio de 1987— solicitan la declaratoria de nulidad con fundamento en el artículo 19, ordinal 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es decir, por haber sido dictado el acto impugnado por funcionario manifiestamente incompetente. También, para el caso que esta Sala considere que sí tiene el órgano autor del acto recurrido competencia para imponer multas a administraciones estatales, destacan los actores que las Asambleas Legislativas no forman parte de tales administraciones, “ni por su naturaleza ni por las funciones que les reserva nuestro derecho positivo”.

Observa esta Sala que, efectivamente, las normas constitucionales que consagran la autonomía de los entes territoriales menores, así como las que consagran competencia a los órganos del Poder Público —en este caso de órganos de control— son de evidente orden público, por estar interesado el Estado en su riguroso cumplimiento, no pudiendo permitir alteraciones a los mandatos constitucionales en la materia, preocupado como está, ante todo, por la precisa delimitación de la esfera

de actuación de cada persona público-territorial —tuteladas por la autonomía, tan celosamente resguardada por sus beneficiarios— y la de aquellos órganos que ejercen las funciones en que se manifiesta tal poder.

Siendo el caso que es el análisis de una presunta distorsión de los principios rectores de atribución constitucional de competencias y de respeto de la autonomía estatal lo que se pide realizar, no cree esta Corte que sea excusable dejar de hacerlo, aun con el desinterés demostrado por los recurrentes. De forma que, por cuanto la solución de este caso es de importancia para la precisión de las funciones de la Contraloría General de la República y para la delimitación del ámbito de sus labores —a fin de no enervar la autonomía estatal en el supuesto que ocupa ahora a esta Corte, pero también de indudable interés en el caso de la autonomía municipal— esta Sala decide que, aun transcurrido el lapso para que opere la perención, y sin que lo anterior prejuzgue sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, se seguirá conociendo del recurso intentado. Así de declara.

**CPCA****20-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Armando Vásquez vs. Instituto Agrario Nacional.

Por otra parte, es preciso tomar en cuenta que la adhesión a la apelación ha sido considerada por la doctrina como un recurso propio, diferente de la apelación; aunque accesorio y subordinado a ésta, en la medida en que se hace posible sólo en tanto exista el recurso principal, posee su propia entidad, por lo que puede tener por objeto puntos diferentes de los planteados mediante la apelación principal. (Ver A. Rengel Romberg. *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*, Tomo II, pp. 434 y 435. quien cita en el mismo sentido a Chiovenda y Loreto). Este último aspecto está expresamente recogido en el artículo 300 del Código de Procedimiento Civil de 1986 y ya aparecía tangencialmente en el de 1916.

El Código actualmente vigente regula con bastante detalle este instituto y, en cuanto al tiempo y a la forma para la adhesión, dispone que ésta deberá formularse ante el tribunal de alzada desde el día en que éste reciba el expediente hasta el acto de informes, haciéndolo en la misma forma prevista para la apelación principal, mediante diligencia o por escrito, en términos que expresen las cuestiones que tenga por objeto la adhesión, sin lo cual ésta se tendrá por no interpuesta.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no regula en forma expresa la adhesión a la apelación, pero debe entenderse que en este punto son supletorias las reglas del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo con el principio general consagrado en el artículo 88 de dicha Ley Orgánica. Sin embargo, estima esta Corte que tal aplicación supletoria no puede hacerse en una forma indiscriminada, que conduzca a contrariar la naturaleza propia de las instituciones procesales específicas del contencioso-administrativo.

En particular, esta Corte considera que no son aplicables en esta jurisdicción las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Civil referentes a la forma y al tiempo para la adhesión a la apelación, en razón de que las mismas no concuerdan con las especiales características de la apelación en esta jurisdicción. En efecto, si la adhesión a la apelación es un recurso —aunque accesorio y subordinado— propio y específico, es necesario considerar al adherente como un verdadero apelante, que está solicitando en nombre propio y en su interés, la modificación del fallo de primera instancia, en aquello que lo perjudica; está pues, devolviendo al juez *ad quem* algunas cuestiones resueltas por el *a quo*. En esa medida, no puede limitarse a apelar, sino

que debe, al igual que el apelante, precisar ante el *ad quem* "las razones de hecho y de derecho en que se funde", es decir, debe formalizar también su recurso.

Ahora bien, esa formalización —a juicio de esta Corte— no puede hacerla el adherente en cualquier momento, sino dentro del lapso previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; ese lapso de formalización debe ser común, ya que no podría tratarse con mayor rigor a quien apeló dentro de la oportunidad prevista para ello, que a quien sólo lo hizo posteriormente ante la alzada, aprovechando la iniciativa de la contraparte.

**CPCA****2-3-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. Universidad Nacional Experimental "Simón Rodríguez".

**En los recursos de nulidad contra los actos generales, debido a que los mismos están dirigidos contra un acto normativo, no hay demandado, sino interesados que pueden o no hacerse parte, por lo que no procede la perención breve. (Art. 267, ord. 1º CPC).**

En segundo lugar, en lo referente a la perención de la instancia por haberse verificado la llamada "perención breve" prevista en el artículo 267 ordinal 1º del Código de Procedimiento Civil, se observa que la misma se basa en la omisión de cumplimiento de las obligaciones que impone la ley para que se practique la citación del demandado. Ahora bien, en los recursos de nulidad contra los actos generales, puesto que los mismos están dirigidos contra un acto normativo, no hay demandado, sino interesados que pueden o no hacerse parte. De allí que sea imposible que se haya verificado el supuesto del artículo 267 ordinal 1º del Código de Procedimiento Civil y así se declara.

**I. Sentencia****a. Vicios****CPCA****20-3-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Armando M. Vásquez vs. Instituto Agrario Nacional.

**Las sentencias que no contengan las determinaciones del Art. 243 del Código de Procedimiento Civil son nulas.**

Al efecto, comienza por pronunciarse sobre el silencio de pruebas denunciado por la parte apelante, ya que ésta sostiene que, por no haberse analizado las pruebas promovidas, se incurrió en violación del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil que ordena analizar cada una de las pruebas existentes en el proceso.

A tal fin, observa esta Corte que en el caso de autos existe silencio absoluto en cuanto al valor otorgado a cada una de las pruebas existentes en el expediente, por

cuanto, en su sentencia, el tribunal se limitó a exponer en qué términos había quedado planteada la controversia, sin hacer referencia alguna a aquéllas.

Se observa que en el caso concreto existe una ausencia absoluta de tales consideraciones, produciéndose, sin duda, el vicio alegado.

Por lo demás, en el caso de autos se observa que las pruebas promovidas son fundamentales para la resolución del caso ya que del valor que les dé el juzgador dependerá el dispositivo del fallo, toda vez que se dirigen a negar o a demostrar la naturaleza de carrera de las funciones que cumplía la querellante. Se observa así que, como la pretensión de la recurrente es la nulidad del acto y su consecuente reincorporación, sobre la base de la calificación de su cargo como de carrera, y el argumento de la parte querellada —para lo cual promovió pruebas—, es desvirtuar tal afirmación, a fin de sostener la validez del acto y, por tanto, la improcedencia de la reincorporación, resulta forzoso concluir que la apreciación de tales pruebas por el juzgador es insoslayable.

Ahora, en el caso de autos el tribunal de la primera instancia dio por demostrada la cualidad de funcionaria de carrera de la querellante, sin tan siquiera exponer la argumentación de la parte contraria y sus medios de prueba, por lo que, mucho menos, pudo analizarlas, habiendo perdido así sentido el esfuerzo probatorio realizado. Obviamente, el juez pudo haber concluido de la misma forma en que lo hizo, si es su convicción la de que la querellante se desempeñaba como funcionaria de carrera, pero no podía pasar por alto, para ello, las argumentaciones y probanzas existentes en el expediente.

Por tanto, resulta necesario concluir que la sentencia, por el hecho de no haber analizado los elementos probatorios que constan en autos, incurrió en el vicio denunciado por la parte apelante, por lo que debe declararse nula de conformidad con el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, el mencionado artículo establece que las sentencias que no contengan las determinaciones del artículo 243 *ejusdem* son nulas y, entre tales determinaciones, se encuentra la decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a la pretensión deducida y a las excepciones o defensas opuestas y, al no realizarse el debido examen de las pruebas, evidentemente no puede sentenciarse en la forma exigida en la mencionada disposición.

**CPCA**

**20-4-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Rosalba Echenagucia vs. Inquilinato.

**El vicio de falso supuesto o falsa suposición del fallo se da cuando el juez atribuye a instrumentos o actas del expediente menciones que no contiene o cuando da por demostrado un hecho con pruebas que no aparecen en autos o cuya inexactitud resulta de actas e instrumentos del expediente mismo.**

**CPCA**

**24-2-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Ahora bien, conforme a reiterada jurisprudencia, el falso supuesto tiene que re-ferirse forzosamente a un hecho positivo y concreto que el juez establece falsa e

inexactamente en su sentencia a causa de un error de percepción, ya porque no existen las menciones que equivocadamente atribuye a un documento o acta procesal, ya porque no exista en el expediente la prueba en la cual haya fundamentado el hecho, o cuya inexactitud resulta de actas e instrumentos del expediente mismo. Así las cosas, en razón de que el comentado vicio de apreciación probatoria sólo puede cometerse en relación a un hecho establecido en el fallo, quedan fuera del concepto de suposición falsa las conclusiones del juez respecto a las consecuencias jurídicas del hecho, porque en tal hipótesis se trataría de una conclusión de orden intelectual que, aunque fuere errónea, no configuraría lo que la ley y la doctrina entienden por falso supuesto o suposición falsa.

b. *Aclaratoria*

**CSJ-SPA (126)**

**15-3-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La aclaratoria de sentencias regulada en el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil se refiere a los puntos dudosos, omisiones y errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos, así como a la posibilidad de dictar ampliaciones; en el entendido de que esta última posibilidad se circunscribe a la parte dispositiva de la sentencia.

Ahora bien, no ha planteado el compareciente duda, omisión o error alguno, ni ha solicitado ampliación en cuanto a la parte dispositiva de la decisión de fecha 10 de febrero de 1994. Antes por el contrario, su diligencia parece una solicitud de reconsideración, en la que, además, se ha alegado cuestiones relativas al fondo del asunto, que no pueden ser resueltas por la Sala en este estado del proceso.

c. *Apelación*

**CPCA**

**15-3-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Por otra parte, esta Corte —al decidir asuntos referidos a materias diferentes a la del caso de autos, como la inquilinaria, pero que plantean igualmente el tema del carácter extemporáneo o no del ejercicio anticipado de recursos— ha sostenido que sólo puede calificarse de extemporánea por anticipada, la apelación interpuesta antes de haberse dictado la decisión de la cual se apela, en el entendido de que no puede considerarse que causa agravio —ni que, por tanto genere el derecho a impugnarla— una decisión aún no dictada. Por el contrario, negar por extemporánea una apelación interpuesta después de pronunciada la decisión, aun cuando no se haya iniciado formalmente el lapso para apelar, equivale a sancionar la diligencia de la parte, en detrimento injustificado de su derecho a la defensa.

En el caso *sub júdice*, habiendo apelado los representantes del Municipio el día 21 de septiembre de 1993, cuando, según el cómputo realizado por el tribunal, se estaba dentro de los ocho días hábiles de notificación, dicha apelación se hizo en tiempo útil y así se declara. Cosa diferente es que, por no haber vencido aún el referido lapso, debió el tribunal dejarlo transcurrir íntegramente, a continuación del

cual ha debido luego transcurrir el de apelación; pero lo que sí no podía hacer era declarar extemporánea la apelación interpuesta antes.

Por todo lo antes expuesto debe esta Corte revocar el auto objeto del presente recurso, por lo que estima innecesario pronunciarse sobre la solicitud formulada por los recurrentes para el caso de ser declarado improcedente el recurso ejercido. Así se declara.

**CPCA**

**20-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Armando Vásquez vs. Instituto Agrario Nacional.

**La Corte analiza doctrinariamente la figura de la adhesión a la apelación.**

La apelación en la jurisdicción contencioso-administrativa tiene —como es sabido— unas características muy especiales, que la diferencian notablemente del recurso de apelación regulado en el Código de Procedimiento Civil; esos rasgos particulares la acercan, más bien, al recurso de casación previsto en el mismo texto, aunque no pueda hacerse una verdadera asimilación entre ambos, tal como la jurisprudencia se ha encargado de precisar.

En todo caso, en el procedimiento de segunda instancia ante la jurisdicción contencioso-administrativa está prevista una carga para el apelante, desconocida en la apelación del proceso ordinario, que es la de presentar un escrito en el que precise las razones de hecho y de derecho en que funde su apelación, lo que se ha dado en llamar “formalizar la apelación”. Dicha formalización debe ser efectuada en el tribunal de alzada dentro del lapso de diez días de despacho que corren desde la fecha en que se dé cuenta al tribunal del expediente enviado en virtud de la apelación hasta aquélla en que comience la relación; la falta de presentación del referido escrito está sancionado con la declaratoria de desistimiento de la apelación, que deberá hacer el tribunal, de oficio o a instancia de la otra parte, sanción que pone de relieve el carácter absolutamente esencial que la formalización tiene en este procedimiento.

**CPCA**

**13-5-94**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Agripina Cárdenas vs. República (Ministerio de Fomento).

Observa esta Corte que el apelante se limita a plantear nuevamente las mismas impugnaciones hechas en la primera instancia, sin señalar otros vicios en la sentencia *a quo* más que el hecho de que, a su juicio, la misma no se ciñe al derecho vigente, pero sin señalar concretamente en qué puntos la mencionada sentencia incurre en la violación de derecho alegada.

Ha sostenido esta Corte —criterio que en esta oportunidad se reitera— que la formalización de la apelación tiene por objeto atacar el fallo dictado en la primera instancia, a fin de que la Alzada se pronuncie sobre los eventuales vicios de la decisión emitida; que, de ser procedentes, conducirían a la revocatoria del fallo apelado. Si bien es cierto que esta formalización no reviste el carácter riguroso de la exigida

en Casación, no es menos cierto que en ella deben denunciarse los vicios que en criterio del apelante existan en el fallo impugnado.

Ha sostenido igualmente esta Corte que las apelaciones defectuosamente formalizadas, como es el caso de autos, deben ser consideradas como no presentadas, y la consecuencia de tal omisión, conforme al artículo 162 *in fine* de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es el desistimiento de dicha apelación, y así se declara.

d. *Costas*

**CPCA**

**17-1-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Inmobiliaria Araucana vs. Inquilinato.

El artículo 252, aparte único, del Código de Procedimiento Civil dispone que cualquiera de las partes puede solicitar aclaraciones o ampliaciones del fallo en el día de su publicación o en el siguiente. Por su parte, el artículo 251, en concordancia con el 515 *ejusdem*, establece que la sentencia dictada fuera de lapso —como es el caso de la que fue dictada en el presente juicio— debe ser notificada a las partes, por lo cual los lapsos que decursan a partir de la misma sólo se computan desde que se efectúe tal notificación.

En consecuencia, habiendo sido el solicitante de la ampliación notificado mediante cartel cuya publicación fue consignada en autos el 6 de octubre de 1993, debe considerar esta Corte que la solicitud fue formulada oportunamente y pasa, por tanto, a pronunciarse al respecto.

A tal fin, observa que el punto referente a las costas en los juicios de nulidad de actos en materia inquilinaria ha sido elaborado y decidido por esta Corte en numerosas sentencias, de las cuales la de fecha 22 de septiembre de 1988 es particularmente esclarecedora. Considera esta Corte conveniente transcribir de seguidas los párrafos de dicha sentencia que estima más pertinentes al presente caso:

“Es reiterada la jurisprudencia de esta Corte en el sentido de que la naturaleza objetiva del recurso contencioso-administrativo de nulidad, esto es, el hecho de que se le calificase como una medida de reafirmación del orden jurídico y no como una vía de debate de situaciones jurídicas subjetivas, llevó a la convicción de que en el mismo no procedían las costas procesales, por cuanto el recurrente actuaba como un denunciante de la ilegalidad del acto y los oponentes al recurso no se constituían en partes verdaderas y propias del procedimiento incoado con la impugnación. Considerado en tal forma, el recurso contencioso de nulidad no era un juicio de partes, sino una especie de denuncias formuladas por un administrado contra la violación del orden jurídico por parte de un acto administrativo. De allí que, al no existir controversia entre el recurrente y el oponente, sobre ninguno de ellos podrían recaer las costas del juicio.

“La jurisprudencia fue evolucionando para interpretar la realidad, que no es otra que la existencia de efectivos intereses personales en juego en los procesos de nulidad, sobre todo, cuando lo que se dirime en los mismos es la impugnación de un acto administrativo de contenido cuasi-jurisdiccional, esto es, de un acto dictado por la Administración, pero destinado, a semejanza de una sentencia verdadera y propia, a dirimir una controversia entre partes. Es evidente que, cuando la autoridad administrativa decide en los casos indicados, realiza una

función jurisdiccional, en el sentido de que declara la voluntad concreta de la ley para dirimir una controversia, los que fueron parte en el procedimiento administrativo (parte sustantiva) continúan siendo partes verdaderas y propias en el proceso jurisdiccional, por lo cual se someten a todas las condiciones que de tal calificación derivan.

“(…) La jurisprudencia de esta Corte distinguió específicamente en materia inquilinaria, entre los actos administrativos que constituyen una providencia verdadera y propia de la Administración en la cual hace una manifestación de voluntad o de conocimiento, de los actos cuasi-jurisdiccionales, destinados a resolver una controversia entre particulares. Concretamente, en la materia enunciada se incluían a los que declaran con o sin lugar un derecho de preferencia; acuerdan o niegan un desalojo o bien condenan al arrendador a reintegrar el exceso de cánones de arrendamiento. En los casos mencionados, las decisiones administrativas que versan sobre tales materias lo que hacen es dirimir un conflicto entre el arrendador y el arrendatario conflicto este que se traslada a la sede jurisdiccional cuando se interpone el recurso contencioso-administrativo contra el acto que decide la cuestión y, obviamente, a la segunda instancia contencioso-administrativa cuando se impugna la sentencia dictada al efecto.

“Ahora bien, esta Corte observa que el nuevo Código de Procedimiento Civil, norma de derecho común de todo el proceso y supletoria del contencioso-administrativo, establece la condenatoria en costas en una forma severa. El artículo 274 señala que: «A la parte que fuere vencida totalmente en un proceso o en una incidencia, se le condenará al pago de las costas». De acuerdo con la norma transcrita el perdidoso de un juicio, (...) por haber resultado vencido en la segunda instancia, debe ser condenado en costas. No hay excepción alguna, salvo la disposición del artículo 287 *ejusdem* que excluye de su pago a la República.

“(…) El solo hecho de ser autora del acto impugnado no convierte a la Administración en parte procesal, ya que tal carácter sólo lo adquiere cuando su actividad en el juicio se dirige a la defensa de su acto y, en tal caso, se somete al régimen de las costas, en la forma que antes se señalara, salvo cuando actúa la República que está expresamente exonerada de ello, así como los entes que tengan el mismo privilegio. El criterio rígido establecido en el novísimo Código de Procedimiento Civil no admite otras disquisiciones ni alegatos respecto al establecimiento de las costas procesales ya que el proceso que se ventila por la vía contencioso-administrativa no pierde el carácter de juicio en el sentido que el Código establece, en razón de lo cual se considera incluido en el régimen general previsto en el Código de Procedimiento Civil. De allí que, cuando algún interesado se constituye en parte en tal proceso, asume los riesgos que ello derivan y, entre otros, los relativos a las costas procesales»”.

Con base en la anterior doctrina jurisprudencial, que una vez más se ratifica, debe llegarse a la conclusión de que en el caso de autos procede la aplicación del régimen ordinario sobre costas procesales pues, si bien se trata de un recurso de anulación contra un acto administrativo, en el desarrollo del mismo se ha entablado una relación procesal entre particulares que se han constituido en “partes verdaderas y propias”, en los términos usados en el fallo transcrito.

Por consiguiente, habiendo concluido el juicio por el desistimiento del recurso de nulidad manifestado por el recurrente y homologado luego por esta Corte, es preciso acudir a la regla que sobre costas en caso de desistimiento consagra el Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente en materia contencioso-administrativo. Dicha regla está contenida en el encabezamiento del artículo 282 de dicho Código, que textualmente dispone:

“Quien desista de la demanda, o de cualquier recurso que hubiere interpuesto, pagará las costas si no hubiere pacto en contrario”.

En el presente caso, el apoderado actor desistió de la demanda de nulidad que había dado origen a este juicio, por un lado, y, por otro, las partes no celebraron pacto alguno en materia de costas. Es evidente, pues, que se encuentran reunidos los dos requisitos exigidos en la norma transcrita para que proceda la condenatoria en costas a la parte recurrente. Así lo declara esta Corte.

Por otra parte, esta Corte estima que mediante la ampliación solicitada no se contraría el principio de la intangibilidad de la sentencia, consagrado en el encabezamiento del artículo 252 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, dicha ampliación no transforma, modifica o altera el dispositivo de la sentencia recaída en este juicio, puesto que se limita a resolver un punto que había debido ser resuelto en dicha sentencia, como lo es el de las costas procesales derivadas del desistimiento, lo cual es perfectamente viable mediante la figura procesal solicitada, tal como lo ha decidido esta Corte en diferentes oportunidades, de las cuales cabe citar, a modo de ejemplo, las decisiones de fecha 7 de junio de 1993.

En efecto, la corrección de la sentencia puede ser efectuada no sólo por la vía de aclaratorias, destinadas a exponer con mayor claridad algún concepto ambiguo u obscuro del fallo, sino también mediante correcciones, reservadas a la rectificación de omisiones y errores materiales, de referencia o de cálculo, así como mediante ampliaciones, cuyo objeto es completar la sentencia decidiendo un punto que, habiendo debido ser resuelto, fue silenciado en ella, aunque, claro está, sin modificar la decisión referente a los restantes puntos que sí fueron resueltos.

En el caso de autos, el punto que fue omitido en el fallo fue el relativo a las costas procesales derivadas del desistimiento, sobre el cual, de acuerdo a nuestra legislación procesal, debe haber un pronunciamiento, dado el texto del mencionado artículo 282. Resolver este punto por vía de ampliación del fallo, lejos de ser contrario a la normativa referente a la corrección de las sentencias, conduce a subsanar la involuntaria omisión sobre un punto de obligatorio pronunciamiento. Así se declara.

**CPCA**

**24-5-94**

Magistrado Ponente: Jesús Cabellero Ortiz

Caso: Bancaracas Casa de Bolsa, C. A. vs. Bolsa de Valores de Caracas, C. A.

**No existe la condenatoria en costas en los recursos contencioso-administrativos de anulación aun cuando el ente del cual emane el acto sea una persona jurídica de derecho privado.**

Finalmente, por lo que respecta a la solicitud de condenatoria en costas, esta Corte niega el pedimento formulado y, al efecto, reitera su jurisprudencia conforme a la cual no existe condenatoria en costas en los recursos contencioso-administrativos de anulación aun cuando el ente del cual emane el acto sea una persona jurídica de derecho privado, tal como lo ha decidido con respecto a los autos de responsabilidad administrativa —impugnados ante esta Corte— dictados por empresas del Estado (véase al respecto la aclaratoria de la sentencia de fecha 2 de agosto de 1993, que reitera la doctrina contenida en sentencia del 22 de septiembre de 1988).

Además, el precedente jurisprudencial invocado por la actora —sentencia de esta Corte del 30 de mayo de 1991, Arabandre contra la República, Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento— no es aplicable al caso de autos. En efecto, esta Corte ha admitido que en los procedimientos contenciosos inquilinarios puede condenarse en costas al arrendador o al arrendatario vencido porque en tales procedimientos la *litis* se traba, en definitiva, entre esas dos partes, sin intervención alguna —en el procedimiento contencioso— del órgano del cual emana el acto, es decir, en el caso citado por la recurrente, de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento.

En cambio, en la presente *litis*, aun cuando se trata igualmente de la impugnación de un acto administrativo en ejercicio de una función jurisdiccional, la parte que podía ser condenada en costas —asimilando el presente caso el recurso contencioso-administrativo inquilinario— es la corredora adquiriente de las acciones, quien no intervino en esta causa en ningún momento procesal.

En efecto, en la sentencia de fecha 30 de mayo de 1991 (caso Arabandre) esta Corte estableció que en los procesos en que se demanda la nulidad de los actos administrativos en materia inquilinaria, el juicio puede implicar una verdadera contención entre particulares cuando la parte contraria de la relación arrendaticia a aquella que ejerció el recurso no asume una actitud pasiva y, por el contrario, se hace parte en el proceso judicial, esgrimiendo sus argumentos y defensas, estableciéndose así una verdadera contraposición de intereses que deriva en una clara contención entre particulares.

Tal circunstancia, la existencia de una verdadera contención entre particulares, es la que permite establecer un supuesto de excepción a la regla general del proceso contencioso-administrativo conforme a la cual en él no existe condenatoria en costas. En el presente caso, la contraparte del procedimiento administrativo ha asumido una posición pasiva, ya que ninguna intervención ha realizado en este proceso.

Por lo expuesto, no ha lugar a la solicitud de condenatoria en costas y así se declara.

#### J. Alegatos en segunda instancia

**CPCA**

**26-4-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Simón Cornejo vs. Alcaldía del Municipio Zamora del Estado Miranda.

Respecto del segundo de los referidos alegatos, es decir, la falta de postulación o representación de la persona que se presente como apoderado o representante del actor, por no tener capacidad necesaria para ejercer poderes en juicio, o por no tener la representación que se atribuya, o porque el poder no está otorgado en forma legal o sea insuficiente, observa esta Corte que la oportunidad procesal para impugnar el poder no es en forma alguna en esta segunda instancia, toda vez que el poder fue consignado en primera instancia, no habiendo sido impugnado allí y al no haberse mencionado ello en la sentencia en forma alguna, mal puede haberse ventilado en la oportunidad de resolverse la apelación.

El recurso de apelación va dirigido a impugnar los vicios de la sentencia de la cual se apela, por lo cual, el alegato formulado es a todas luces impertinente, y así se declara.

3. *Contencioso de anulación y amparo*A. *Competencia*

CSJ-SPA (48)

17-2-94

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Siendo de eminente orden público debe este Alto Tribunal, en primer término, dilucidar la competencia para conocer de la acción conjunta incoada.

Se trata en el caso *subjúdice* de un Decreto del Alcalde que se impugna por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad por lo cual resulta aplicable el ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, competencia atribuida a esta Sala por el artículo 43 *ejusdem*. En este sentido se pronunció este mismo Alto Tribunal en sentencia de 14 de agosto de 1990 (ratificado en decisión de 8 de noviembre del mismo año y en la sentencia de fecha 30 de noviembre de 1993):

“Pues bien, el acto objeto de las acciones conjuntas de amparo y de inconstitucionalidad no es una ley nacional (ordinal 3º) ni una ley estatal, ordenanza municipal o de un acto emanado de un cuerpo deliberante de los Estados o Municipios (ordinal 4º), y tampoco un reglamento u otro acto del Poder Ejecutivo Nacional (ordinal 6º), sino de un acto administrativo, de carácter general, dictado por un autoridad ejecutiva municipal, que es un órgano del Poder Público, el cual se impugna por razones de *inconstitucionalidad*. . . (*omissis*). . . y por ende, declara su competencia para conocer de la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de inconstitucionalidad en contra del Decreto N° 6 del 16-4-90 del Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal, y así se declara. . . .”.

En el caso *subjúdice*, al haber sido dictado el acto por el Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda y el mismo se impugna por vía de la acción conjunta, vista la normativa anteriormente señalada y, asimismo, la mencionada jurisprudencia, esta Sala se declara competente para conocer y decidir el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto e igualmente —ya que es una incidencia cautelar en ese proceso—, para conocer del amparo constitucional conjuntamente interpuesto. Así se declara.

B. *Principios del procedimiento*

CPCA

9-3-94

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Inversiones Marastroika vs. Concejo Municipal del Municipio Chacao del Estado Miranda.

**Las excepciones a los requisitos procesales del recurso contencioso-administrativo de anulación establecidas en el Art. 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se mantienen como tales excepciones en caso de que la pretensión de amparo cautelar fuera declarada con lugar.**

Tal como quedó expuesto, el Tribunal *a quo* admitió el recurso contencioso-administrativo de anulación según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esto es, sin revisar los requisitos de admisibilidad del recurso relativos al agotamiento de la vía administrativa y al transcurso del lapso de caducidad. En la misma decisión, el *a quo* acordó la tramitación de la solicitud de amparo en cuaderno separado, por lo cual ambos procedimientos siguieron su curso en forma paralela e independiente. Así, el tribunal admitió la solicitud de amparo cautelar y siguió el procedimiento establecido en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales acordando requerir a la parte agraviante el informe sobre los hechos incriminados. Ello obliga a esta Corte a formular algunas precisiones con respecto al procedimiento del amparo ejercido en forma conjunta con el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Por lo que atañe al ejercicio conjunto de la solicitud de amparo cautelar con otro recurso, en sentencia del 10 de julio de 1991 la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa precisó:

“...la acción de amparo propuesta conjuntamente con una de otro tipo participa de todos los caracteres procesales inherentes a la acumulación de acciones, esto es: que ha de ser resuelta por un solo juez (el mismo que sea competente para conocer de la acción principal), y que ambas pretensiones (la de amparo y la de nulidad u otra) deben ser tramitadas en un solo proceso que tiene dos etapas: la del amparo, previa, y la contenciosa, la cual forzosamente cubre, en la decisión final, tanto la medida cautelar que inevitablemente perece en esa oportunidad, como el pronunciamiento judicial acerca de la nulidad solicitada.” (Caso Tarjetas Banvenez, S. A. y otros vs. Comisión Nacional de Valores).

Ahora bien, el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece una excepción a los requisitos procesales a que se refieren los artículos 84, ordinal 3º y 124, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Al efecto, en los casos en que la solicitud de amparo se ejerce en forma conjunta con el recurso contencioso-administrativo, éste puede ser interpuesto en cualquier tiempo y no requiere el agotamiento previo de la vía administrativa.

En este orden de ideas, ha sostenido nuestro Máximo Tribunal, en sentencia del 4 de marzo de 1993, lo siguiente:

“Y si bien es cierto que el artículo 5, parágrafo único, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales permite la interposición de los recursos contencioso-administrativos aun cuando hubieran transcurrido los lapsos de caducidad establecidos por la ley, fundamentada como se encuentra esa previsión en la justificada imposibilidad teórica de que una actuación de la Administración, a pesar de ser contraria a derechos o garantías de rango constitucional adquiera firmeza por el solo transcurso del tiempo, se hace también necesario poner de relieve que esta útil, justa y equitativa previsión no puede convertirse sin embargo en una vía para que pueda eludirse el fatal lapso de caducidad previsto para la interposición de los recursos contenciosos. Por tanto, resulta concluyente para la Sala que la única forma de dar cumplimiento a la disposición comentada —contenida en el parágrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo— sin contrariar a la vez los principios fundamentales del contencioso-administrativo, es la de que pueda el juez de la materia permitirse la posibilidad de revisar las actuaciones impugnadas a pesar de haber transcurrido el lapso de caducidad. Pero sólo podría hacerlo en los casos en que hubiere encontrado, al analizar el fondo de la solicitud de amparo, presunción

suficiente de violación a derechos o garantías constitucionales, que justifiquen la protección cautelar. Es el único modo, considera la Sala, de conciliar la previsión legal con el principio fundamental de la seguridad jurídica, que de lo contrario se vería afectado si los lapsos de caducidad para interponer los medios recursorios contencioso-administrativos son derogados por el indebido ejercicio de aquellos". (Caso Lenín Romero Lira vs. Gobernador del Estado Lara).

De acuerdo con el criterio expuesto, las excepciones a los requisitos procesales del recurso contencioso-administrativo de anulación establecida en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se mantienen como tales excepciones en caso de que la pretensión de amparo cautelar fuera declarada con lugar. Es por ello que no pueden ser tramitados en forma separada los procedimientos del amparo y del recurso contencioso-administrativo como erradamente lo hizo el tribunal *a quo*, sino que este último recurso debió permanecer en suspenso hasta la decisión de la solicitud cautelar de amparo.

#### CPCA

17-1-94

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Guillermo Pérez vs. Alcaldía del Municipio San Rafael de Onoto del Estado Portuguesa.

**Cuando se intenta conjuntamente un recurso contencioso-administrativo de anulación con un amparo, para emitir un pronunciamiento sobre la pretensión cautelar del amparo, el juez debe pronunciarse previamente sobre la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación, con excepción hecha del estudio de las causales relativas a la caducidad y el agotamiento de la vía administrativa (Art. 5 LOA) y de ser admisible el recurso contencioso-administrativo de anulación, puede entrar a analizar la pretensión cautelar del amparo.**

En el presente caso se ha intentado un recurso contencioso-administrativo de anulación con pretensión cautelar de amparo constitucional. En tal virtud, esta Corte considera necesario hacer algunas consideraciones previas antes de pronunciarse sobre el asunto sometido a su consideración.

En sentencia de fecha 9 de septiembre de 1993 (caso Freddy Quiaro), la cual se ratifica en esta oportunidad, este órgano jurisdiccional precisó:

"El criterio anterior conduce a inferir que, una vez admitido el recurso contencioso-administrativo de anulación, carece de sentido pronunciarse sobre la admisión del amparo, pues éste constituye una *pretensión accesoria* del aquél (suspensión de efectos del acto impugnado), que contiene una *verdadera acción* (recurso contencioso-administrativo de anulación) y una *pretensión principal* (anulación del acto). Ahora bien, siendo la solicitud cautelar de amparo, conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, una pretensión accesoria dentro de la acción, una vez admitido el recurso contencioso-administrativo de anulación por el Juzgado de Sustanciación, esta Corte debe pasar directamente a examinar el fondo de la solicitud cautelar de amparo y a tal efecto debe determinar si existe un medio de prueba que constituya presunción grave de violación o amenaza de violación del dere-

cho constitucional denunciado y, de ser ello procedente, acordar el amparo cautelar suspendiendo los efectos del acto administrativo impugnado mientras dure el proceso contencioso-administrativo”.

Este criterio permite inferir que para emitir un pronunciamiento sobre la pretensión cautelar de amparo, el juez debe pronunciarse previamente sobre la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación, con excepción hecha del estudio de las causales relativas a la caducidad y el agotamiento de la vía administrativa, conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y, de ser admisible el recurso contencioso-administrativo de anulación, podrá entrar a analizar la pretensión cautelar de amparo en los términos de los artículos 5 y 22 *ejusdem*, o la suspensión de efectos del acto impugnado conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, solicitada por vía subsidiaria, es decir, de no ser procedente la medida cautelar de amparo.

En tal virtud, el orden lógico de la tramitación del recurso contencioso-administrativo de anulación, ejercido conjuntamente con la pretensión cautelar de amparo, y subsidiariamente con la solicitud de suspensión de efectos del acto impugnado, implica un pronunciamiento previo sobre la admisibilidad del recurso, con las excepciones antes señaladas, y luego de producida dicha admisión, puede el juez efectuar los pronunciamientos pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la pretensión cautelar de amparo o de la solicitud de suspensión de efectos del acto impugnado, si fuere el caso.

**CPCA****1-3-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Centro Comercial Guaraguao, C.A. vs. Alcalde del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta.

**Cuando se interpone el recurso contencioso-administrativo de anulación con pretensión cautelar de amparo (Art. 5 LOADGC), debe el juez de inmediato entrar a decidir la solicitud de amparo, previa admisión del recurso contencioso-administrativo de anulación, sin realizar ningún trámite (Art. LOADGC), por lo que no debe seguirse, en estos casos, el procedimiento previsto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.**

En primer lugar, esta Corte observa que en el presente caso el *a quo* aplicó a la pretensión cautelar de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación el procedimiento previsto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Ahora bien, a partir de la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 4 de marzo de 1993, la jurisprudencia de esa Sala y de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, varió en el sentido de que, cuando se interpone el recurso contencioso-administrativo de anulación con pretensión cautelar de amparo, el juez debe entrar a conocer de inmediato la solicitud de amparo sin seguir el procedimiento previsto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Conforme al referido criterio, sentado en la citada sentencia de fecha 4 de marzo de 1993 (Caso Lenín Romero Lira), en los casos como el presente, en los cuales se

intente el recurso contencioso-administrativo de anulación con una pretensión cautelar de amparo, el juez debe entrar a conocer el fondo de la solicitud de amparo. En tal sentido se expuso en la citada sentencia:

“...es indudable que en adelante, y superando así el criterio sostenido por esta misma Sala en decisiones del 15 y 16 de diciembre de 1992 (Casos: Argenis Manuel Gómez Zavala y C. A. Grasas de Valencia, respectivamente), *al interponerse conjuntamente la acción de amparo con alguna acción contencioso-administrativa, el juzgador, para poder dar cumplimiento a la previsión del Parágrafo Único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, deberá entrar a conocer directamente el fondo de la solicitud de amparo sin revisar tampoco las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 ejusdem, ...*, (éstas) sólo serían entonces aplicables al caso de ejercicio autónomo de la acción extraordinaria...” (subrayados de esta Corte).

Tal criterio vino a complementar la interpretación de la propia Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 10 de julio de 1991 (caso Tarjetas Banvenez), oportunidad en la cual sostuvo que la medida cautelar de amparo, cuando la acción ha sido ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, es temporal, provisoria, suspensiva y no restitutoria, sometida al pronunciamiento final que se emita sobre el recurso contencioso-administrativo de anulación, que es la pretensión principal.

Esta Corte, siguiendo los criterios del Máximo Tribunal de la República, en decisiones de fechas 6 de julio de 1993 (caso Bingo Reina Monagas); 13 de julio de 1993 (caso Unidad Educativa Parasistema Virgen del Valle y Unidad Educativa Parasistema Francisco de Miranda); 22 de julio de 1993 (caso Amador Arenas Sesmero); 29 de julio de 1993 (caso Mercedes Maestre); 26 de agosto de 1993 (caso Automóviles de Stuttgart) y 9 de septiembre de 1993 (caso Freddy Quiaro), sostuvo:

“El criterio anterior conduce a inferir que, una vez admitido el recurso contencioso-administrativo de anulación, carece de sentido pronunciarse sobre la admisión del amparo, pues éste constituye una *pretensión accesoria* de aquél (suspensión de efectos del acto impugnado), que contiene una *verdadera acción* (recurso contencioso-administrativo de anulación) y una *pretensión principal* (anulación del acto). Ahora bien, siendo la solicitud cautelar de amparo, conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, una pretensión accesoria dentro de la acción, una vez admitido el recurso contencioso-administrativo de anulación por el Juzgado de Sustanciación, esta Corte debe pasar directamente a examinar el fondo de la solicitud cautelar de amparo y a tal efecto debe determinar si existe un medio de prueba que constituya presunción grave de violación o amenaza de violación del derecho constitucional denunciado y, de ser ello procedente, acordar el amparo cautelar suspendiendo los efectos del acto administrativo impugnado mientras dure el proceso contencioso-administrativo” (sentencia del 9 de septiembre de 1993).

En efecto, cuando se interpone el recurso contencioso-administrativo de anulación con pretensión cautelar de amparo, conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debe el juez de inmediato entrar a decidir la solicitud de amparo, previa admisión del recurso contencioso-administrativo de anulación conforme al artículo 5, parágrafo único, de dicha ley, ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 22 *ejusdem*, esto es, sin realizar ningún trámite, por lo que no debe seguirse, en estos casos, el procedimiento previsto en los artículos

23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

C. *Objeto: actos administrativos de efectos particulares*

**CPCA**

**9-3-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda.

**No procede la interposición de la acción de nulidad conjuntamente con la acción de amparo, contra un acto administrativo de efectos generales por razones de ilegalidad.**

En el presente caso, nos encontramos indudablemente ante el supuesto contenido en el encabezamiento del artículo 3º *ejusdem*, pues las accionantes pretenden derivar la supuesta violación al derecho constitucional de una norma. No obstante, se observa que el recurrente lo interpone con fundamento en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, el cual señala en forma expresa que “cuando la acción de amparo se ejerza contra los *actos administrativos de efectos particulares* o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza”.

Pero no sólo las recurrentes se fundamentan en tal disposición sino que el *a quo*, a pesar de decir con toda claridad en el auto recurrido “a los fines del recurso de nulidad iníciase el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la tramitación de los juicios de nulidad de actos de efectos generales...” (sic), no obstante añade:

“En lo relativo al amparo impetrado, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se advierte, de acuerdo a los recaudos presentados por las quejas, (...) que del acto administrativo (Decreto 34-93) dictado por el Alcalde de esa entidad municipal, al prohibir terminantemente en su artículo primero todo acto público con intervención del grupo y/o grupos musicales cuya publicidad permita la masificación del espectáculo, rigiendo tal medida dentro de la Universidad Metropolitana, por estar situada dentro del mencionado ámbito territorial, presumiblemente deriva de forma directa y manifiesta la violación del derecho consitucional a dedicarse libremente a su actividad económica, tipificado en el artículo 96 de la Carta Magna”.

Y más adelante, en abono de su decisión, cita algunos fallos de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia referentes a la interposición del recurso contencioso-administrativo de anulación conjuntamente con la acción de amparo, todos referidos al mismo artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y en los cuales se establece que basta el señalamiento de una norma o garantía constitucional que se consideren violados, con fundamento además en un medio de prueba que constituya presunción grave de violación o amenaza de violación, para acordar el amparo de naturaleza cautelar previsto en la norma en referencia.

Es clara y precisa la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales al regular en su artículo 5º la interposición conjunta del amparo con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos de efectos particulares, y su texto no permite extender la previsión allí contenida al supuesto de autos el cual, sin ambages, no incluyó el legislador. Pero tampoco en el encabezamiento del artículo 3º, en el que solamente podría subsumirse la pretendida violación del derecho constitucional denunciado en autos, se encuentra prevista la interposición conjunta del recurso de nulidad de un acto de efectos generales impugnado por razones de ilegalidad con la acción de amparo. En dicha norma, como antes se dejó asentado, se prevé que:

“También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación derivan de una norma que colida con la Constitución. En este caso, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada y el juez informará la Corte Suprema de Justicia acerca de la respectiva decisión”.

Es claro que allí se está haciendo referencia a la acción autónoma de amparo, y tanto más cuanto que seguidamente, en el único aparte de dicho artículo, se regula en forma precisa la interposición conjunta de la acción de amparo con la acción popular, supuesto que, por lo demás, se encuentra regulado con todo detalle y en el que obviamente no encuadra el caso de autos.

El amparo como protección cautelar es una excepción que contempla la ley y que se regula en forma expresa y no está permitido al Juez Contencioso-Administrativo, actuando como Juez de Amparo, establecer una nueva excepción entremezclando el artículo 3º y el 5º de la Ley de la materia. Por tanto, al haber establecido, un nuevo supuesto de amparo de carácter cautelar, el *a quo* actuó fuera de la ley y, en consecuencia, es procedente revocar el auto apelado.

Ahora bien, por cuanto en el auto apelado no sólo se acordó el amparo cautelar, sino que se admitió el recurso de nulidad de un acto administrativo de efectos generales y dado que el expediente subió a esta Corte por haber sido oída la apelación del referido auto y, asimismo, siendo que las causales de inadmisibilidad son de orden público, esta Corte observa, que de conformidad con el artículo 115, en concordancia con el 84 ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el recurso es inadmisibile puesto que la ley no contempla el tipo de acción que en el presente caso se pretendió ejercer. Es decir, no existiendo la posibilidad de interponer la acción de nulidad de un acto de efectos generales por razones de ilegalidad conjuntamente con la acción de amparo, se acumularon, de hecho, la acción autónoma de amparo y el recurso de nulidad de un acto de efectos generales, cuyos procedimientos no son compatibles por voluntad del legislador y, en consecuencia, como se dijo, el recurso interpuesto es inadmisibile y así se declara.

CSJ-SPA (280)

28-4-94

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Jairo N. Navarro vs. Consejo de la Judicatura.

**No procede el ejercicio simultáneo del amparo cautelar y la pretensión de nulidad de un acto administrativo general de efectos generales.**

Se desprende claramente del texto (Art. 5 LOA), especialmente del segundo párrafo y del párrafo primero —donde se contempla la conjunción de acciones— conforme al criterio de este Alto Tribunal, que no es legalmente posible ejercer en el caso concreto simultáneamente el amparo cautelar y la pretensión de nulidad de un acto administrativo general de efectos generales, ya que en éstos se hace referencia específica, exclusiva y concreta, a la posibilidad de asociar al amparo constitucional con el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de *efectos particulares* y no, como es el impugnado, contra actos administrativos de efectos generales.

No está previsto por el legislador, entonces, al menos en el referido artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo —que es en el cual se apoya el accionante—, la interposición conjunta del amparo constitucional con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos generales, por lo que, al no cumplirse con los requisitos legales exigidos para la admisión de esa cautela, ese artículo no puede fungir como el fundamento para su interposición. Así se declara.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, respecto a la suspensión del acto administrativo impugnado, por cuanto estima que sólo pueden ser suspendidos los actos particulares, esto es, aquellos que afectan a uno o varios sujetos específicos; no así a los actos de efectos generales, a menos que una norma en forma expresa lo consagre; como es el caso de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que prevé la suspensión de la ordenanza municipal impugnada (artículo 179). Los actos generales pueden ser objeto de inaplicación respecto al sujeto directamente afectado por el mismo; pero por el exclusivo interés de una persona no puede eliminarse la eficacia de un acto que podría crear derechos o expectativas en un número indeterminado de personas. Es esta la razón por la cual la suspensión no es posible cuando un sujeto trata de impedir a través del recurso de nulidad que una decisión que estima le perjudica pierda su eficacia. En el caso presente es aún más sensible el daño que la suspensión general del acto puede hacer a la colectividad hacia la cual se dirige, ya que se trata de un concurso de oposición que ha sido abierto a los fines de designar para un cargo judicial al que resulte más idóneo. Una decisión como la presente frena el proceso de mejoramiento de la calidad de los integrantes del Poder Judicial.

**CSJ-SPA (514)**

**22-6-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José Antonio Rodríguez vs. Consejo Supremo Electoral.

**No procede la interposición conjunta del amparo constitucional con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos generales.**

Como se ha señalado, los actos impugnados convocan a elecciones para Gobernador en el Estado Anzoátegui el 26 de junio de 1994 y establecen los lapsos y términos que deben regir para la celebración de ese proceso comicial. Este tipo de actos de acuerdo con los principios de esta Sala, tienen carácter general, ya que si bien, pueda existir la posibilidad de que se determinen los destinatarios que volunta-

riamente atiendan al llamado de la convocatoria para participar en la referida elección, “la voluntad de tales personas no forma parte ni está contenida en el acto impugnado, por cuanto desde la oportunidad que este acto administrativo convoca para inscribirse es abierto, y puede concurrir a él todos los que estén interesados, llenen o no los extremos de ley, podría no concurrir persona alguna” (vid. decisiones del 12 de mayo de 1992 “Jesús Alberto Soto Luzardo” y del 28 de abril de 1994, “Jairo Nixon Manzano Navarro”). . .

. . . Se desprende claramente del texto, especialmente del segundo párrafo y del párrafo primero —donde se contempla la conjunción de acciones—, conforme al criterio de este Alto Tribunal, que no es legalmente posible ejercer en el caso concreto simultáneamente el amparo cautelar y la pretensión de nulidad de un acto administrativo general de efectos generales, ya que en éstos se hace referencia específica, exclusiva y concreta, a la posibilidad de asociar al amparo constitucional con el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de *efectos particulares* y no, como es el impugnado, contra actos administrativos de efectos generales.

No está previsto por el legislador, entonces, al menos en el referido artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo —que es en el cual se apoya el accionante—, la interposición conjunta del amparo constitucional con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos generales, por lo que, al no cumplirse con los requisitos legales exigidos para la admisión de esa cautela, ese artículo no puede fungir como el fundamento para su interposición, y así se declara.

**CSJ-SPA (250)**

**27-4-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Para la interposición del amparo conjuntamente con el recurso de nulidad, es necesario que ambas acciones se dirijan contra el mismo objeto.**

Respecto a la anterior pretensión, por una parte, observa esta Sala que la jurisprudencia citada en forma alguna alude a un caso análogo al presente, y por otra parte, que la posibilidad prevista por el Legislador de interposición del amparo conjuntamente con el recurso de nulidad, exige que ambas acciones se dirijan contra el mismo objeto, por cuanto no tendría sentido alguno la previsión de acciones conjuntas sobre objetos diferentes, aun cuando estén vinculados por una relación de accesoriedad u otra causa de conexión que podría dar lugar a la acumulación de autos, pero no a la figura específica prevista en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Por todo lo anterior, se estima inadmisibles la pretensión y así se declara.

*D. Carácter accesorio y cautelar del amparo y las medidas cautelares*

**CSJ-SPA (49)**

**23-2-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Marina Barrios S. vs. Universidad Nacional Abierta.

**La Corte analiza los límites dentro de los cuales debe ser interpretado el carácter de “accesoriedad” del amparo al ser interpuesto conjuntamente con el recurso de anulación.**

La doctrina de esta Sala al interpretar las normas que rigen la materia del Amparo Constitucional ha sido constante al expresar, que existen dos modalidades de amparo perfectamente diferenciadas: la primera, que es la acción ejercida en forma autónoma e independiente, como una vía judicial capaz de restablecer inmediatamente, y por sí misma, la situación constitucional violada o amenazada de violación, y la segunda modalidad, que surge cuando se ejercita conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, denominado por la doctrina amparo conjunto o acumulado, en cuyo caso, el criterio sustentado es el de la accesoriedad del recurso de amparo respecto del recurso de nulidad. Ha establecido, en este último supuesto, que tiene el amparo un carácter cautelar, por medio del cual debe el juez evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante mientras se resuelve el fondo de la controversia con el recurso contencioso-administrativo de anulación y siendo así su destino es temporal, mientras se decide el asunto principal objeto del recurso de nulidad, a cuya decisión queda subordinado el amparo, en cambio cuando se ejerce el recurso en forma autónoma su carácter es restitutorio de la situación jurídica violada o amenazada de violación, mediante decisión final con carácter de cosa juzgada.

Esta nota diferencial de accesoriedad o autonomía nace de la excepción que del criterio material de competencia prevalece, en general, en los casos de ejercicio en forma autónoma del Recurso de Amparo, de conformidad con la ley. En efecto, el artículo 7º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece la competencia genérica en materia de amparo constitucional, utilizando para ello el criterio material y territorial, señalando en cuanto al primero, que será competente para conocerlo el tribunal que lo sea para conocer de la materia afín con la naturaleza del Derecho o Garantía Constitucional vulnerado. En consecuencia, siendo esta la norma que establece la regla general en materia de competencia para conocer de la acción de amparo constitucional, será ésta la aplicable, salvo que exista otra norma de carácter expresa en la misma que establezca lo contrario. Cualquiera sea el criterio concurrente en materia de competencia, siempre aparece el criterio material como denominador común por lo que no podemos decir en forma alguna que estas sean excepciones al criterio material general utilizado.

Ahora bien, en cuanto a la disposición quinta de la ley, cuando prevé el ejercicio conjunto del Recurso de Amparo y el Contencioso-Administrativo de anulación, y a la interpretación que del mismo ha dado esta Corte, encontramos que a los fines del establecimiento de la competencia, se aparta de dicho criterio material, siendo el fuero atrayente el del juez competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación, sea que tenga competencia o no para conocer del amparo en forma autónoma, al punto que se ha dicho en estos casos, que el recurso debe proponerse en forma conjunta, en el mismo libelo, ya que de no ser así y proponerse por ejemplo, primero el de amparo y luego el de anulación, pudiera resultar que el juez no sea el competente para conocer de dicho amparo mientras que sí lo sea para conocer el de anulación.

Así lo expresó la Sala en sentencia de fecha 21 de mayo de 1991, Exp. 5.581 con Ponencia del Magistrado, Dr. Luis H. Farías Mata: ,

“...De la simple lectura de la norma (artículo 5º) transcrita se evidencia, que existe la acción... y también la acción de amparo acumulada que es la que interpone conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación. Para que proceda esta última tiene, por tanto, que haber sido inentada de manera conjunta con el recurso respectivo, y desprendiéndose, como consecuencia inmediata: que las reglas de competencias varíen; hasta el punto de quedar habilitado para conocer del amparo, el Juez Contencioso-Administrativo a quien normalmente le esté encomendada la nulidad del acto...”.

En las partes que nos ocupa, prevé el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales:

“... Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerzan...”.

En principio la doctrina de esta Corte había asentado que para que el Juez Contencioso-Administrativo pudiera conocer del recurso de amparo, éste debía proponerse conjuntamente con el contencioso-administrativo de anulación, por lo que resultaba que el Juez Contencioso-Administrativo sólo conocía del denominado amparo conjunto mas no del amparo autónomo. Dicho criterio cambió a partir del fallo de esta Sala de fecha 16 de noviembre de 1989, Exp. 6.845 con ponencia del Magistrado, Dr. Luis H. Farías Mata. A partir de entonces tiene dicha jurisdicción competencia para conocer también del recurso propuesto en forma autónoma, caso en el cual y conforme al aludido artículo 7º *ejusdem* rige el criterio material, esto es, el de la materia afín con la naturaleza del derecho lesionado o amenazado de violación.

De esta forma encontramos que se utiliza el criterio de la accesoriidad para otorgar el conocimiento de la acción de amparo conjunta al juez con competencia en lo contencioso-administrativo que la tenga para conocer del recurso de nulidad, delimitándose así dicha accesoriidad, en principio, a los solos fines de establecer a quién corresponde el conocimiento de la acción en estos casos.

Por otra parte, y en cuanto a la naturaleza del amparo cuando se ejerce conjuntamente al contencioso-administrativo de anulación detenta el amparo una naturaleza y reviste ciertas características totalmente diferentes a cuando se ejerce en forma autónoma, sosteniendo la doctrina, en sentencia de esa Sala de fecha 10 de julio de 1991, caso Banvenez, la cual ha sido invocada por la Corte Primera en el fallo objeto del recurso de hecho y que esta Sala ha acogido en forma reiterada:

“... La acción de amparo propuesta conjuntamente con una de otro tipo participa de todos los caracteres procesales inherentes a la acumulación de acciones, esto es: que ha de ser resuelta por un solo juez (el mismo que sea competente para conocer de la acción principal, y que las dos pretensiones (la de amparo y la de nulidad u otra) deben ser tramitados en un solo proceso que tiene dos etapas: la del amparo, previa, y la contenciosa, *la cual forzosamente cubre, en la decisión final, tanto la medida cautelar que inevitablemente perece en esa oportunidad, como el pronunciamiento judicial acerca de la nulidad solicitada.* Se trata por consiguiente de una acción subordinada accesoria a la acción o el recurso al cual se acumuló y, por ende, *su destino es temporal, provisorio, sometido al pronunciamiento jurisdiccional final que se emita en la acción acumulada, que viene a ser la principal.* Situación muy distinta es cuando se ejercita la acción de amparo en forma autónoma, independiente, no vinculada ni subordinada a ningún otro recurso o procedimiento, *en cuyo caso, esa acción por su naturaleza restablecedora y no cautelar debe ser capaz, suficiente y adecuada para lograr que el mandamiento de amparo que se otorgue se baste por sí solo para volver las cosas al estado en que se encontraban para el momento de la vulneración y hacer desaparecer definitivamente el acto lesivo o el hecho perturbador...*”.

Obsérvese que ha dicho que se trata de un recurso con una naturaleza meramente cautelar, naturaleza esta que nace como una forma de conciliar los fines pro-

pios del amparo, que es evitar mediante un procedimiento expedito, breve y eficaz que al accionante le sean violados derechos o garantías constitucionales, con el no tan breve de la acción de nulidad, siendo en este sentido la acción de amparo igualmente restablecedora, de la situación jurídica infringida, pero en forma temporal, en contraposición al carácter definitivo y de cosa juzgada que tiene cuando es ejercido en forma autónoma. En consecuencia es ante tal circunstancia que cambia la naturaleza restitutoria definitiva por cautelar, pudiéndose así amparar al accionante conforme a los fines de la ley mientras se resuelva la pretensión de la acción principal, por lo que de decidirse favorablemente la misma se confirmará el amparo y de ser resuelta desfavorablemente se revocará. De allí como consecuencia, su carácter provisorio y temporal, por cuanto existe con esa naturaleza hasta el momento en que sea decidida en forma definitiva la acción principal. En este sentido la acción de amparo sigue la suerte de la acción principal, y es en este sentido y no otro que la doctrina transcrita concluye que se trata de una acción subordinada o accesorias al recurso principal.

De la lectura de la sentencia parcialmente transcrita, y de la del fallo recurrido, se observa, que la Corte Primera utilizó el criterio de accesoriedad en forma diferente a lo señalado, y a como fue expuesto por la Sala cuando ésta dice: “. . . y la contenciosa, la cual forzosamente cubre, en la decisión final, tanto la medida cautelar que inevitablemente perece en esa oportunidad, como el pronunciamiento judicial de la medida acordada. . .”.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo: 1) extiende dicho criterio a “los medios contencioso-administrativos” incluyendo así al procedimiento; aplica el criterio de accesoriedad no sólo para conocer del recurso de nulidad, sino también para aplicar al amparo las normas de procedimiento de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia subsumiendo, por accesoriedad, lo que es materia de amparo y no del asunto principal, dentro del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y 2) expresa, que siendo accesorias la solicitud de amparo respecto al recurso contencioso-administrativo de anulación. . . resulta inadmisibles la apelación ejercida contra la decisión que niega o inadmite la medida cautelar de amparo”, por cuanto aquella debe seguir la suerte del recurso principal. De manera que la aludida Corte aplica asimismo, para negar la apelación, el criterio de accesoriedad del amparo, no respecto de la decisión final del recurso contencioso de nulidad propuesto conjuntamente, el que además no consta en autos haberse decidido, sino de la misma sentencia del amparo donde lo declara inadmisibles.

Efectivamente, siendo que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declaró inadmisibles la acción cautelar de amparo y no el recurso contencioso-administrativo de anulación conjuntamente interpuesto mal podía, fundamentada en el claramente expuesto por la doctrina, criterio de accesoriedad, declarar la inadmisibilidad por tales causas de la apelación hecha de una sentencia que declara inadmisibles el recurso de amparo.

La accesoriedad del Recurso de Amparo respecto de la acción principal como antes lo expresamos deviene de la competencia que le ha sido dada al Juez Contencioso-administrativo para conocer del asunto principal y de los efectos que ese conocimiento producen en la naturaleza de la acción de amparo, que siendo restitutoria del derecho o garantía violada pase a ser sin dejar de ser restablecedora pero en forma temporal-cautelar, y por ende accesorias, ya que su vida dependerá de la suerte que siga la acción principal en la definitiva. Es dentro de esos términos que debe ser circunscrita la accesoriedad. En ningún caso puede ser utilizado tal criterio para desaplicar normas específicas que en ese sentido contiene la ley especial aplicable en materia de amparo.

Es clara la doctrina expuesta al expresar: “. . . la acción de amparo propuesta conjuntamente con una de otro tipo participa de todos los caracteres procesales inherentes

a la acumulación de acciones, esto es: que debe ser resuelta por un solo juez... y que las dos pretensiones (la de amparo y la de nulidad u otra) deben ser tramitadas en un solo proceso que tiene dos etapas: la del amparo, previa, y la contenciosa, la cual forzosamente cubre en la decisión final...". De aquí, en ninguna forma se infiere que en el caso del ejercicio de ambas acciones en forma conjunta, prive para el caso del amparo la normativa de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por el contrario, dispone, que si bien ambos deben ser tramitados en un solo proceso, éste tiene dos etapas: la del amparo que es previa y la del contencioso, de esta diferenciación se deduce que cada uno tiene un procedimiento, y debe ser así, pues cada uno tiene una normativa diferente. De allí que si fueran regidos por la misma normativa no tendría razón de ser tal separación, a menos que ésta lo declarara expresamente.

Tanto es así que la "supra" citada sentencia del Dr. Luis H. Farías Mata del 21 de mayo de 1991, expresó:

"...Pero la Sala interpreta —resulta obvio— que cuando la ley indica que deben ser ejercidos conjuntamente la acción y el recurso ello implica la acumulación de ambas pretensiones en un mismo libelo, habiendo de cumplirse luego todo el procedimiento sucesivo pautado para la Resolución de cada uno de los dos requerimientos...".

**CSJ-SPA (277)**

**28-4-94**

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Lida de Jesús Marín vs. Consejo de la Judicatura.

Al ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos de efectos particulares, conforme al segundo párrafo del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha precisado esta Sala que es una medida cautelar por medio de la cual debe el juez evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante, mientras dure el procedimiento principal.

Cuenta entonces el amparo con las características esenciales de toda cautela: provisionalidad, instrumentalidad, urgencia; por lo que —ha reiterado también este Alto Tribunal— es suficiente para el Juez Constitucional que conozca de este amparo cautelar la presunción de una eventual lesión a algún derecho inherente a la persona humana mientras dure el juicio principal, sin tener que hacer un análisis o estudio a fondo sobre la constitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, lo cual se realizará al resolver la acción o el recurso principal. Así, en caso de que mediante ese breve y sumario análisis de la situación planteada, obtenga el juez presunción de violación a algún derecho o garantía fundamental para proceder a restablecer la situación infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la precede —conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo— y directamente proceder a ordenar, por tanto, cualquier previsión que considere acertada para evitar o impedir que esa violación constitucional se produzca o continúe produciéndose (véase, entre otras, decisiones del 10-7-91, 4-3-93 y 24-4-93, casos: "Tarjetas Banvenez", "Asamblea Legislativa de Lara" y "Agentes Aduanales", respectivamente).

## CPCA

14-4-94

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Jesús Velásquez vs. Comisión Electoral del Colegio de Médicos del Estado Miranda.

Corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la admisión del amparo interpuesto, para lo cual no revisará los presupuestos de inadmisibilidad de la misma, tal como lo ha hecho en anteriores fallos, acogiendo de esta forma el criterio sostenido por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, (Sent. de fecha 4-3-93. Caso Lenín Romero Lira vs. Gobernación del Estado Lara, registrada bajo el N° 68) conforme al cual, en los casos de conjunción de la acción de amparo con otros medios contencioso-administrativos, el juzgador no debía analizar las causales de inadmisibilidad de aquella al momento de pronunciarse acerca de su admisibilidad, argumentando al respecto:

“...es indudable que en adelante, y superando así el criterio sostenido por esta misma Sala en decisiones del 15 y 16 de diciembre de 1992 (casos: Argenis Manuel Gómez Zavala y C. A. Grasas de Valencia, respectivamente), al interponerse conjuntamente la acción de amparo con alguna acción contencioso-administrativa, el juzgador, para poder dar cumplimiento a la previsión del párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, deberá entrar a conocer directamente el fondo de la solicitud de amparo sin revisar tampoco las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 *ejusdem*, (...) (y que éstos) sólo serían entonces aplicables al caso de ejercicio autónomo de acción extraordinaria, ya que —tal como ha dicho supra— en los supuestos de conjunción con los medios contencioso-administrativos, *por constituer éstos el juicio principal*, deberá el juez verificar si se cumplen sus requisitos de admisibilidad...” (resaltado de esta Corte).

A juicio de la Sala, ese sería el único medio de conciliar la previsión legal contenida el párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo (interposición del recurso contencioso-administrativo de anulación a pesar de haber transcurrido el lapso de caducidad, por estar acumulada una acción de amparo), con el principio fundamental de la seguridad jurídica, que de lo contrario se vería afectado si los lapsos de caducidad para interponer los medios recursorios contencioso-administrativos son derogados por el indebido ejercicio de las acciones acumuladas.

Sentado lo anterior considera esta Corte necesario aclarar —en primer lugar— la confusión existente en el escrito presentado por el accionante donde solicitó “un amparo provisional como medida cautelar innominada”. En efecto, ha sostenido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia al igual que esta Corte, que la acción de amparo interpuesta conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación del acto impugnado en base al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales —tal como sucede en el caso de autos— reviste un carácter cautelar que implica la suspensión de los efectos del acto impugnado mientras se decide el recurso de nulidad interpuesto.

Ahora bien, tal carácter cautelar de la acción de amparo no significa que ella constituya una medida cautelar innominada de conformidad al artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, como en efecto lo entienden los apoderados del presunto agraviado; entre otras razones, porque para la procedencia de tales medidas —tal como lo asentó esta Corte en sentencias de reciente data (casos Inversiones Fabril vs. Superintendencia Procompetencia y Banco Latino vs. Superintendencia de Bancos

de fechas 2-3-94 y 17-3-94, respectivamente)— se requiere la comprobación de los siguientes elementos: daño de imposible o de difícil reparación por la definitiva, temor fundado de que quede ilusoria la ejecución del fallo *periculum in mora* y un medio de prueba que constituya presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama *fumus boni iuris*, sin que tenga que denunciarse violación alguna de un derecho constitucional, que es justamente el objeto y razón de ser de toda acción de amparo constitucional, sea autónoma o cautelar.

Aclarado lo anterior pasa esta Corte a pronunciarse sobre la solicitud de amparo cautelar formulada, a cuyos fines observa que —tal como se asentó anteriormente— la acción de amparo interpuesta conjuntamente con un recurso contencioso-administrativo de anulación de conformidad con lo preceptuado en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales reviste un carácter cautelar, y en tales casos el juez, en forma breve, sumaria, y conforme a lo establecido en el artículo 22 *ejusdem*, si considera procedente el amparo para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido mientras dure el juicio, exigiéndose tan sólo para ello la presentación de un medio de prueba que constituya presunción grave de violación del derecho reclamado.

Aplicando tal criterio el caso de autos se observa, que la solicitud de amparo fue acompañada del acto recurrido en el cual se declaró con lugar la impugnación de la postulación del Dr. Jesús Velásquez, "...solicitada por el Dr. Federico Jane en comunicación de fecha 21-2-94..." y en razón de ello "...se anuló el segundo puesto de la Plancha (...) (para Tribunal Disciplinario)..." y, por ende, la elección del pretendido agraviado.

De tal documento se desprende una presunción grave de violación del derecho a la defensa y al debido proceso —tal como lo alega el presunto agraviante— pues pareciera no haber habido suficiente oportunidad para el adecuado ejercicio de dicho derecho, lo cual no implica que tal presunción no pueda ser desvirtuada durante la resolución del recurso de nulidad intentado; pero como en el amparo cautelar, que es el caso de autos, basta para acordarlo la existencia de una presunción grave de violación de uno de los derechos denunciados, resulta por tanto procedente la declaratoria con lugar de la solicitud de amparo formulada y, por ende, la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido. Así se declara.

**CPCA**

**23-3-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

**La Corte señala los requisitos para la procedencia de las "medidas cautelares innominadas" (art. 588, 585 CPC) así como sus diferencias con el amparo inaudita alteram parte (art. 22 Ley Orgánica de Amparo).**

Ahora bien, con respecto a la solicitud de que se acuerde una medida cautelar de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Amparo y el 588 parágrafo primero del Código de Procedimiento Civil, se observa:

El artículo 588 parágrafo primero del Código de Procedimiento Civil consagra la institución de las medidas cautelares innominadas, que son expresión del llamado poder cautelar general. Ahora bien, la propia norma establece que la procedencia de

tales medidas está sujeta a los requisitos del artículo 585 *ejusdem*, los cuales son la existencia de lo que se ha denominado *periculum in mora*, es decir, el riesgo de que quede ilusoria la ejecución del fallo y un medio de prueba que constituya presunción grave de aquello. Esta institución procesal tiene, sin duda, importantes diferencias con el amparo acordado en base al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, denominado comúnmente como amparo *inaudita alteram parte*.

En efecto, mientras que en las medidas cautelares innominadas lo que tiene que constatarse es la existencia de un *periculum in mora*, en el amparo concedido en base al aludido artículo 22, lo que debe demostrarse es la existencia de una presunción grave de violación o amenaza de violación a los derechos constitucionales. Además de ello, debe recordarse que el amparo acordado en base al artículo 22 de la Ley de Amparo, no es de naturaleza cautelar, no está sujeto a ninguna decisión posterior en la misma instancia.

Distinta es la situación del amparo conjunto, es decir, aquel que se acuerda cuando la respectiva acción ha sido interpuesta conjuntamente con alguna otra acción o recurso (acción de inconstitucionalidad, recurso contencioso-administrativo de anulación o recurso por abstención). En este caso, la naturaleza del amparo sí es cautelar, puesto que está sujeta a la definitiva decisión que se tome en la acción principal, con la cual ha sido propuesto conjuntamente. En base a lo antes expuesto, esta Corte llega a la conclusión de que en el presente caso, cuando las accionantes solicitan medida cautelar en base al artículo 588 parágrafo primero del Código de Procedimiento Civil y en base al artículo 22 de la Ley de Amparo, debe concluirse que lo hicieron inadecuadamente por cuanto intentan por vía principal dos acciones que tienen el mismo objeto.

No obstante, en fecha 17 de marzo de 1994 las accionantes reforman su pedimento en los siguientes términos:

“Muy respetuosamente y ante la inminencia de la amenaza de que el próximo sábado 19 de marzo el MSAS proceda a clausurar las farmacias que, conforme a su derecho, abran al público, solicito se otorgue la medida preventiva solicitada en la demanda conforme al artículo 588 del Código de Procedimiento Civil (parágrafo primero), en el caso de que esa Honorable Corte decida abrir el contradictorio previsto en el artículo 23 de la Ley de Amparo y no proceda conforme al artículo 22 *ejusdem*, y mientras dure ese proceso contradictorio”. (Resaltado de la Corte).

En tal pedimento se observa claramente la disyunción existente entre la pretensión de amparo *inaudita alteram parte* y la pretensión cautelar en base al artículo 588 parágrafo primero de la ley adjetiva, presentándose esta última como subsidiaria en caso de negativa de la primera y por cuanto tal reforma se hizo en tiempo oportuno la Corte pasa a pronunciarse sobre la misma y al efecto observa, que no se dan en el presente caso los supuestos necesarios para la procedencia del amparo *inaudita alteram parte* consagrado en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; en efecto, no apareció en el presente caso, un medio de prueba que constituya presunción grave de violación o amenaza a algún derecho o garantía constitucional, por ello, se considera que es necesaria una fase de sustanciación y por lo tanto no se opta por el restablecimiento inmediato de la situación jurídica presuntamente infringida, sino que se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 23 *ejusdem* y así se decide.

**CPCA****21-1-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Antonieta Duca de Barcia vs. IVSS.

**El juez de amparo, para determinar si existe la presunción grave, debe analizar únicamente el texto constitucional; no pudiendo establecer tal presunción del análisis de normas de rango legal o sub-legal.**

Ahora bien, en relación con el criterio que debe seguir el juez competente para determinar si existe o no presunción grave de violación o amenaza de violación de derechos o garantías constitucionales, esta Corte considera necesario hacer dos observaciones:

En primer lugar, el artículo 22 de la ley de la materia señala que tal presunción grave se deduce de "un medio de prueba"; a este respecto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, ha establecido que:

"(...) ese medio de prueba a que alude el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, puede consistir en el propio acto administrativo impugnado en nulidad, cuyo texto debe ser examinado por el juez de amparo para concluir si, a su juicio, del mismo acto administrativo de efectos particulares se deduce la presunta violación constitucional alegada por el recurrente y acordar, en consecuencia, la medida suspensiva de sus efectos que le ha sido solicitada".

En segundo lugar, el juez de amparo, para determinar si existe la presunción grave, debe analizar únicamente el texto constitucional; no puede hacer derivar la presunción grave del análisis de normas de rango legal o sub-legal. Esto no puede ser de otra manera ya que, en primer término, para que el medio de prueba haga inducir una presunción grave, debe poner de relieve una, al menos aparente, contradicción con la norma fundamental que establece el derecho; de lo contrario, si únicamente pudiera establecerse la presunción mediante el análisis de la normativa sub-constitucional, no podría hablarse de una presunción grave y el asunto no correspondería ya a la figura del amparo. En segundo término, el hacer derivar la presunción grave del análisis de normas de carácter legal, sería un indebido pronunciamiento previo respecto del recurso contencioso de nulidad.

**CSJ-SPA (13)****8-2-94**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Bingo Reina Monagas, C. A. vs. República (Ministerio de la Defensa).

Luego de la declaración anterior, pasa esta Sala a pronunciarse sobre el amparo constitucional solicitado, el cual, al ser ejercido conjuntamente con un recurso de anulación de actos administrativos de efectos particulares, según el criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal (expuesto en la decisión del 10-7-91, caso: Tarjetas Banvenez, y reforzado recientemente en decisiones, entre otras, del 4-3-93, 24-4-93 y 26-4-93, casos: Asamblea Legislativa de Lara, Agentes Aduanales y Radio Rochela, respectivamente), tiene un carácter o naturaleza cautelador que permite al juez acordar

inmediatamente los mandamientos que considere pertinentes para asegurarle al actor, en forma provisional —mientras dura el juicio principal—, la integridad y vigencia plena de sus derechos y garantías constitucionales.

Para esto, como en toda medida cautelar, le basta al juez obtener presunción —y no, necesariamente, certeza— de que pueda producirse una violación o amenaza de violación a algún derecho fundamental del actor, por lo que la declaración del sentenciador no se extiende a un pronunciamiento sobre la justeza o conformidad del acto impugnado con la Constitución, lo cual, luego de la tramitación correspondiente, se hará al decidir, con fuerza de definitiva, el recurso de anulación interpuesto.

En el caso concreto, la empresa accionante impugna la actuación administrativa mediante la cual en “el Comando de Operaciones de las Fuerzas Armadas de Cooperación del Ministerio de la Defensa, Destacamento del Estado Monagas, participó a su dueño que dicha empresa no podía seguir funcionando y posteriormente el 22 de octubre del mismo mes y año confiscó todos los bienes propiedades de nuestra empresa”; y la denuncia de violación se fundamenta en la supuesta contrariedad con los artículos 99, 96, 69 y 68 de la Carta Magna, donde se encuentran consagrados los derechos a la propiedad, a la libertad económica, a ser juzgado por jueces naturales y a la defensa en todo grado y estado del proceso. Estos elementos del presente asunto, debido a la similitud que guarda con el caso interpuesto ante esta Sala el 31-5-91 por la empresa Promotora Turística Charaima I, S. A. —citado por el accionante en su solicitud—, obligan a la Sala a transcribir parcialmente esa decisión (del 6 de mayo de 1993) recaída sobre la medida cautelar de amparo constitucional solicitada en el caso, ya que en esa oportunidad el Alto Tribunal acordó proteger provisionalmente a la recurrente con base en los siguientes argumentos:

“En el presente caso, se ha denunciado la violación de varios derechos y garantías constitucionales, y sin entrar a examinar si el acto recurrido es inconstitucional o no, las denuncias de la empresa permiten a esta Sala estimar que el recurrido, dictado por la Gobernación del Estado Nueva Esparta, constituye una presunción grave de que la lesiona en cuanto a la libertad de comercio y la amenaza de violación a su derecho a la 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 corresponderá a esta Sala pronunciarse acerca de la nulidad por inconstitucionalidad solicitada”.

Estos criterios, que fueron también reiterados en recientes decisiones (vd. s. SPA del 13-8-93 y 2-12-93, casos: “Bingo Madrid, C. A.” y “Recreativos García, S. A.”), son aplicables al caso de autos, por lo que se acuerda suspender los efectos de los actos impugnados, como medida cautelar y de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, los cuales interrumpieron la actividad comercial de la accionante al retener preventivamente bienes de su propiedad que utilizaban para ello, de conformidad con el Decreto N° 2.832 del Presidente de la República, dictados el 5 y 22 de octubre de 1993 por el Destacamento N° 77 del Comando Regional N° 7 de las Fuerzas Armadas de Cooperación del Estado Monagas. Resguardando de esta manera la Sala, como se hiciera en los casos mencionados, los derechos contenidos en los artículos 99 y 96 de la Ley Fundamental. Así se declara, finalmente.

**CSJ-SPA (477)****14-6-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Linda Cristina Morales de Ramírez vs. Consejo de la Judicatura.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala, que al ejercerse esta conjunción de acciones, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la acción de amparo tiene un carácter cautelar, y tiende a evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante, mientras dure el procedimiento principal.

De allí que el juez constitucional, al encontrar una presunción grave de violación a algún derecho o garantía fundamental, pueda proceder a restablecer la situación jurídica infringida “prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda”, de acuerdo con el artículo 22 de la misma ley (véase, entre otras, decisiones del 10-7-91, 4-3-93 y 26-4-93; casos: “Tarjetas Banvenez”, “Asamblea Legislativa de Lara”, y “C. A. Radio Caracas Televisión”).

En el caso de autos, la actora denuncia la violación del artículo 208 de la Constitución, en virtud de que el Consejo de la Judicatura no podía removerla en su cargo de Primer Suplente del Juzgado Undécimo de Parroquia de la Circunscripción Judicial del Area Metropolitana de Caracas, sino en los casos y mediante el procedimiento que determine la ley.

Señala que aún en su condición de Juez Provisorio goza del derecho a la estabilidad de los jueces consagrado en el referido artículo constitucional, debido a que “su provisionalidad se entiende que dura hasta que se puedan nombrar por concurso, lo que quiere decir que hasta entonces gozarán de estabilidad, y no podrán ser removidos o suspendidos sino por las causales previstas en la ley y mediante el procedimiento que ésta determine. Sobre todo, cuando el Suplente actúa en funciones de juez, está amparado por lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución”.

El artículo de la Constitución denunciado como violado por el Consejo de la Judicatura, establece lo siguiente:

“Artículo 208. Los jueces no podrán ser removidos ni suspendidos en el ejercicio de sus funciones sino en los casos y mediante el procedimiento que determine la ley”.

Al respecto, la Sala observa:

De la Resolución 2028 del 26 de marzo de 1993, publicada en Gaceta Oficial N° 35.189 del 13 de abril de 1993, emanada del Consejo de la Judicatura, así como del Oficio N° S. G. 06687 del 6 de julio de 1993, emanado también del Consejo de la Judicatura, acto que constituyen el principal medio de prueba en que la actora fundamenta la solicitud cautelar de amparo constitucional, no se evidencia que el Consejo de la Judicatura haya utilizado los procedimientos legales pertinentes para la remoción o suspensión de la actora, en su carácter de Primer Suplente del Juzgado Undécimo de Parroquia de la Circunscripción Judicial del Area Metropolitana de Caracas.

Es por ello, que del examen de los medios de prueba que constan en el expediente, y en especial de los indicados anteriormente, se deduce —a juicio de esta Sala— una presunción grave de la violación del derecho constitucional a la estabilidad de los jueces, consagrado en el artículo 208 de la Constitución, estabilidad, se reitera, de la cual gozan tanto los jueces titulares como los suplentes (vid. decisiones del 17-12-91, caso: Jairo Nixon Manzano Navarro). Así se declara.

Con base en los precedentes razonamientos, este Supremo Tribunal, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara con lugar la solicitud de amparo formulada en el caso de autos, y ejercido como medida cautelar conjuntamente con el procedimiento contencioso-administrativo de anulación contra la Resolución N° 2.028 del 26 de marzo de 1993; y por tanto, acuerda la suspensión de los efectos de la referida Resolución; medida que, conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, quedó sometida, y condicionada por las vicisitudes del juicio principal.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que acordara el amparo solicitado conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad por la vía prevista en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por las siguientes razones:

Observa la disidente que el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al prever el amparo contra la Administración, permite en su primer aparte, el ejercicio de dicha acción conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad cuando el objeto del mismo sea un acto de efectos particulares, o bien, con la acción de abstención o negativa, a la cual aluden el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así como el ordinal primero del artículo 182 de la misma ley. En tales casos, según lo dispone el mencionado artículo 5º, “el juez en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio”. Es así como, la Sala estimó que, en base al texto de la norma transcrita, el amparo ejercido conjuntamente era sólo una medida cautelar, que podía acordarse *inaudita parte*, en la misma forma como se acuerda la suspensión de los efectos de un acto, según lo dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Estima la disidente que la Sala ha escogido un peligroso camino, como lo es, el de acordar el amparo sin que hubiese sido planteado el contradictorio y, lo ha hecho sin señalar que ello implica un cambio de criterio respecto al procedimiento contradictorio por el cual se han venido ventilando tales acciones. Del texto del fallo pareciera deducirse que es pacífica la interpretación de que el artículo 5º, al reenviar al procedimiento previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, obliga en forma absoluta a proceder según dicha norma, sin que permita ninguna otra salida. Esta postura no puede obviamente considerarse innovadora, por cuanto desde el día mismo en que entrara en vigencia la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, los juristas se plantearon las dudas sobre su aplicación y su alcance, resultando de su análisis que la norma en cuestión, al fundarse en el artículo 22 de la misma ley, que es manifiestamente contrario al principio de la defensa, eje de todo el sistema urjídico, contrariaba el régimen de garantías que la propia ley trató de establecer. Fue así, como los tribunales máximos de la jurisdicción contencioso-administrativa, específicamente, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, se abstuvieron de aplicar el sistema no contradictorio, esto es, el previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por estimar que no podía valederamente eludirse el llamamiento de la persona señalada como presunto agravante, para asumir una decisión que lo implicase, sin que ello significase la violación al derecho a la defensa. El artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo se contradice en forma clara con la previsión del artículo

49 de la Constitución que consagra la acción de amparo, por cuanto dicho artículo indica que *el procedimiento será breve y sumario* para decidir el amparo, lo cual implica que debe haber un procedimiento, cuyas notas de brevedad y sumariedad no pueden significar, sin embargo, la negación de su existencia. En la aplicación del artículo 22 no hay ningún procedimiento, y simplemente se asume la medida a espaldas del presunto agraviante. No puede alegarse que en el amparo ejercido conjuntamente con una acción contencioso-administrativa, éste tiene el carácter de una medida cautelar, por lo cual puede ser acordado sin que medie el llamamiento de la contraparte. Este argumento carece de sustento si se recuerda que las medidas cautelares, si bien son acordadas *inaudita parte*, sin embargo, en una etapa posterior requieren de la apertura del contradictorio a través de la oposición que ha de ventilarse y decidirse con tales garantías. De allí que, si el amparo conjunto es una medida cautelar, debe someterse a las garantías que el Código de Procedimiento Civil establece respecto a las mismas.

Es cierto igualmente que la suspensión del acto en la forma prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia puede acordarse sin que medie el contradictorio, pero se trata de una decisión esencialmente revocable, en forma tal que, a instancia de la contraparte, el tribunal puede hacerla ineficaz en cualquier momento. Por el contrario, el amparo previsto en el artículo 5º, primer aparte de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no tiene la característica de la revocabilidad, por cuanto dicha norma establece que el amparo acordado permanecerá en vigor "mientras dure el juicio". Desde todo punto de vista resulta peligroso para el sistema, y violatorio de las garantías fundamentales del proceso, el acordar el amparo *inaudita parte*. Es cierto que, el trámite del amparo en forma contradictoria, cuando se ha planteado una acción contencioso-administrativa crea una duplicidad de procedimientos; pero ello se subsana con la apertura de un cuaderno separado para el amparo.

La disidente recuerda, que a raíz de la vigencia de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, fueron expuestas con gran detenimiento las incongruencias y problemas que derivan del ejercicio conjunto de las dos acciones; pero ello no se resuelve con el otorgamiento del amparo sin contradictorio, sino que, por el contrario, se agrava; porque, sólo en casos excepcionales un juez podrá decidir objetivamente en favor de un litigante sin haber oído a la otra parte. Actuar en tal forma, significa consolidar la más grave de las injusticias, que es la condenatoria sin defensa alguna. Por todo lo anterior, la disidente, rechaza de plano la aplicación del artículo 22, bien sea en el amparo autónomo, como en el amparo conjunto como fuera en el caso presente.

Es por las razones que anteceden, que la disidente se aparta del criterio de la Sala, considerando que el mismo en nada contribuye a la institución del amparo en Venezuela, sino que por el contrario, se coloca en un camino que puede llevarla a constituir la fuente de graves injusticias.

CSJ-SPA (506)

22-6-94

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Al ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos particulares, conforme al segundo párrafo del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha precisado esta Sala que es una medida cautelar por medio

de la cual el juez debe evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante, mientras dure el procedimiento principal.

Cuenta entonces el amparo, según la jurisprudencia de Sala, con las características esenciales de toda cautela: provisionalidad, instrumental, urgencia; por lo que —ha reiterado también este Alto Tribunal— es suficiente para el Juez Constitucional que conozca de ese amparo cautelar la presunción de una eventual lesión a algún derecho inherente a la persona humana mientras dure el juicio principal, sin tener que hacer un análisis o estudio a fondo sobre la constitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, lo cual se realizará al resolver la acción o el recurso principal. Así, en caso de que mediante ese breve y sumario análisis de la situación planteada, obtenga el juez presunción de violación a algún derecho o garantía fundamental puede proceder a restablecer la situación infringida “prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la precede” conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo y directamente proceder a ordenar, por tanto, cualquier previsión que considere acertada para evitar o impedir que esa violación constitucional se produzca o continúe produciéndose (véase, entre otras, decisiones del 10-7-91, 4-3-93 y 24-4-93, casos: Tarjetas Banvenez, Asamblea Legislativa del Estado Lara y F. Pérez y Asociados, respectivamente).

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La sucrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede por estimar que, la aplicación del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en cualquiera de las formas en que la acción de amparo se plantee (autónomamente, conjuntamente con el recurso de nulidad o con la acción de carencia, o bien, con la acción popular de inconstitucionalidad), implica siempre grandes riesgos, ya que el mismo niega que pueda establecerse el contradictorio, esto es, el llamamiento del presunto agravante y la confrontación de sus alegatos y pruebas con las del presunto agraviado, por lo cual ha sido tildado de inconstitucional. La disidente, ha objetado siempre la aplicación del amparo *inaudita parte*, por cuanto se adhiere a quienes consideran esencial la presencia en juicio de los que puedan quedar afectados por la procedencia de la medida, lo cual evita errores e impide que se comenten injusticias. *El derecho a la defensa es principio absoluto de nuestro sistema en cualquier procedimiento o proceso y en cualquier estado o grado de la causa. Sería así contradictorio, que en materia de amparo, el propio juez constitucional al proteger un sujeto contra la violación o amenaza constitucional, produjese a su vez una lesión de tal índole a la eventual contraparte, al afectar el derecho consagrado en el artículo 68 Constitucional.*

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales estableció en su artículo 3 un novedoso supuesto, el de la acción de amparo ejercida para el restablecimiento de la situación jurídica derivada de una norma que colida con la Constitución, es decir, que puede en virtud de ella, interponerse amparo contra la lesión o amenaza producida por una norma. Esta acción reviste dos modalidades en el antes mencionado texto del artículo 3: la contemplada en su encabezamiento como una acción autónoma y, la prevista en el primer aparte del mismo, relativa a su ejercicio conjunto con la acción popular de inconstitucionalidad.

Tanto en el primer supuesto como en el segundo, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales señala las consecuencias que derivan de su otorgamiento, pero no así el procedimiento que debe seguirse. La Corte ha venido interpretando que no es contradictoria la forma como debe decidirse, sino que consiste en el estudio por parte del tribunal de la denuncia formulada, esto es, en la confrontación de la norma que acarrea el eventual daño o amenaza con el dispositivo constitucional y, si encuentra presunción grave de que la misma pueda lesionar el

derecho constitucional del accionante, acuerda el amparo que tiene como efecto la suspensión de la norma en beneficio del solicitante.

La disidente rechaza tanto el punto de partida de tal postura, como lo es, el estimar que el amparo se dirige contra la norma, como la falta de un pronunciamiento contradictorio. En efecto, bien se trate de una acción autónomamente ejercida, o de la que se interpone conjuntamente con el recurso de inconstitucionalidad, lo que se denuncia no es la norma como tal, sino la situación jurídica que la misma crea o amenaza crear. El artículo 3, es suficientemente claro al efecto al señalar: "también es procedente la acción de amparo, *cuando la violación o amenaza de violación deriven de una norma que colida con la Constitución* " (omissis) (subrayado nuestro). Como puede apreciarse no dijo el legislador que la acción de amparo no es procedente contra la norma sino contra "la violación o amenaza..." derivada de la norma, lo cual no es otra cosa que la situación jurídica que la misma ha creado o amenazado crear. De allí que, al no tratarse de una impugnación contra el acto, sino de una denuncia contra un efecto concreto que el mismo va a producir en relación a un sujeto (el solicitante del amparo), el juez que conoce de tal denuncia debe verificar los hechos en los cuales la misma se basa, lo cual requiere la apertura de un procedimiento, tal como lo prevé el artículo 49 de la Constitución.

De acuerdo con la disidente, la Corte ha caído en error al estimar que el amparo previsto en el artículo 3 es una impugnación contra una norma, *cuando no es otra cosa que la pretensión de que se impida la persistencia de una situación jurídica creada por la misma o la amenaza de que ella se plantee*, por lo cual, no se trata de una situación objetiva ni de mero derecho, sino de una situación fáctica que debe ser corroborada. Es por lo anterior, que el juez debe abrir el procedimiento contradictorio del amparo *contra el sujeto uo efectúe o intente realizar la aplicación de la norma, que es el presunto agravante*. Muchas veces este sujeto no será otro que el propio legislador, cuando la vigencia reciente de la norma ha impedido su aplicación inmediata y se trata sólo de un riesgo potencial. En tal caso, el llamamiento ha de hacerse al Presidente del Congreso si se trata de leyes formales, al Presidente de la República si versan sobre decretos y reglamentos, a los Presidentes de las Asambleas Legislativas si son leyes estatales y en general, a quienes representen al órgano del cual la norma emana.

Este planteamiento tiene también como consecuencia que el amparo del artículo 3 requiere de la revisión de todos los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y, específicamente, del relativo a la caducidad de la acción. Es incorrecto pensar que la no caducidad que rige el recurso contencioso-administrativo contra los actos generales (artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) o la acción popular de inconstitucionalidad, rija igualmente para el amparo al cual se alude. Por el contrario, el lapso máximo de seis (6) meses debe ser meticulosamente constatado por el juez.

No tiene importancia alguna, a juicio de la disidente, que se trate de un amparo autónomo o de un amparo ejercido conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad a los fines del procedimiento, por cuanto, la naturaleza de la acción no se modifica por el hecho de que la misma haya sido interpuesta por una u otra vía, por lo cual, la naturaleza cautelar que ha querido atribuírsele a la figura prevista en el primer aparte del artículo 3, no tiene a su juicio, real asidero, por cuanto el amparo mantiene cualquiera que sea su objeto o modalidad, las rígidas características que le atribuye el artículo 49 de la Constitución.

Advierte la disidente que, en un caso como el presente debe tomarse en cuenta el valor jurisprudencial que la decisión de la Corte Plena implica en relación con los jueces que asuman la jurisdicción constitucional para decidir amparos autónomos en

la forma prevista en el artículo 3 *ejusdem*, en efecto, si bien la competencia para conocer del amparo previsto en el segundo aparte del artículo 3 es de esta Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, no así la acción prevista en el encabezamiento de dicho artículo, que corresponde a cualquier juez, de acuerdo con las reglas de determinación de la competencia establecidas en la Ley de Amparo, y específicamente, la relativa a la afinidad del derecho conculcado o amenazado de tal con la esfera de actuación natural del juzgador.

Es cierto que nada establece la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales sobre el procedimiento para tramitar las aludidas vías del amparo contra normas, bien sea ejercido en forma autónoma o bien, conjuntamente con el recurso de inconstitucionalidad, en vista de lo cual, pareciera lógico considerar que tal procedimiento es el general, contemplado en el Título IV de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (en los artículos 19, 22, 23, 24, 26, 29, 30, 31, 32 y 35). Esto es, el trámite de la acción de amparo contra normas, como fuera el caso de autos, debe seguir las reglas establecidas en la ley para todas las formas de amparo (salvo el que se aplica para la protección de los derechos de libertad y seguridad personales). *Hay que reiterar la precedente afirmación de que el amparo contra norma es ejercido efectivamente contra la aplicación de la norma, esto es, sobre el caso concreto y no en abstracto, por lo cual no es una cuestión de mero derecho, sino que, enclavándose la disposición de un supuesto específico, es menester oír la versión del presunto agravante sobre las circunstancias que lo determinaron.*

De allí que en el caso presente, considera la disidente que debían revisarse los requisitos de admisibilidad y abrirse el procedimiento contradictorio, mediante el correspondiente examen que, de resultar positivo, *implicaba proceder de conformidad con los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y ordenar al autor del acto o a su representante, la presentación del informe sobre los derechos que se denunciaron como conculcados.* En el caso de que existiese la necesidad insoslayable de proteger al actor contra las lesiones graves o de difícil reparación a su derecho, el órgano jurisdiccional podía ejercer el poder cautelar general que le acuerda el Código de Procedimiento Civil (artículo 588, Parágrafo Primero), permitiendo así, que pudiesen plantearse oposiciones a la medida. Por la vía sugerida se garantizaba el derecho a la defensa del autor del acto y, se habría evitado una aplicación del cuestionado artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

#### E. Apelación

CSJ-SPA (49)

23-2-94

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Marina Barrios S. vs. Universidad Nacional Abierta.

**En materia de apelación es procedente el criterio de apelabilidad, tanto en los casos del acciones autónomas de amparo como en los de su ejercicio conjunto con el Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación.**

Establecidos los límites dentro de los cuales debe ser interpretado el carácter de accesoriedad del amparo conjunto y siendo inaplicable por accesoriedad, la disposi-

ción contenida en el numeral 3 del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al caso *sub júdice*, donde se negó la apelación de una decisión que declara inadmisibile la solicitud de amparo, sin que exista aún decisión del asunto principal, pasa la Sala a pronunciarse acerca de la indmisibilidad de la apelación objeto del Recurso de Hecho accionado.

El artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece:

“Contra la decisión dictada en Primera Instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los Procuradores no interpusieren apelación, el fallo será consultado con el tribunal superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente...”.

La jurisprudencia de esta Sala en materia de apelación del Recurso de Amparo ha sido la siguiente:

“...previamente pasa la Sala a analizar el tribunal competente para conocer de las apelaciones y consultas sobre las decisiones definitivas recaídas en las acciones de amparo constitucional. El artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo consagra... como puede observarse toda sentencia de amparo constitucional debe ser revisada por el Juez superior al que dictó el fallo. La ley establece que esta revisión puede producirse mediante apelación de la sentencia por la parte interesada o de oficio por el juez mediante consulta... la doctrina de la sentencia con el Tribunal Superior está motivada en la naturaleza de orden público del proceso de amparo constitucional (art. 14 *ejusdem*)...” (Sentencia de fecha 25 de marzo de 1993, Exp. 9.641, Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Ducharne Alonzo).

“...El amparo constitucional cuando se intenta como acción autónoma tiene carácter restablecedor de la situación jurídica infringida y produce una sentencia con el atributo de cosa juzgada en el contexto de juicio de amparo. En cambio en la acción conjunta, siendo el amparo un *petitum* accesorio a la solicitud de nulidad del acto administrativo, su efecto es cautelar, quedando el fondo de la controversia para la oportunidad de solución del recurso mencionado, y en función de la decisión definitiva el amparo se confirmará o revocará... Por la naturaleza de la controversia, *el amparo —en este estado del proceso no abarca el juicio in toto sino tan sólo hasta donde la protección constitucional alcanza a la recurrente...*” (Sentencia del 19 de noviembre de 1992, Exp. 8.442 del Magistrado, Dr. Alfredo Ducharne Alonzo).

“...el tribunal de alzada fundamenta la declinatoria para conocer en apelación de la acción de amparo, en virtud de que el presente amparo fue formulado en un juicio de expropiación, el cual está regido desde el punto de vista adjetivo por la ley especial que rige la materia y, en este sentido agrega que el artículo 19 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social expresamente consagra la forma de determinar la competencia en esta materia, concluyendo que cuando se trate de apelaciones y recursos contra las decisiones en materia expropiatoria, conocerá en segunda instancia la Corte Suprema de Justicia... aunque los hechos perturbadores tengan relación con un juicio expropiatorio, ella debe ser admitida, sustanciada y decidida conforme a la Ley Orgánica Especial que rige la materia. En tal sentido *las normas que deben prevalecer son las normas adjetivas contenidas en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y no las contenidas en la Ley de Expropiación...* En efecto, por aplicación analógica de lo previsto en los artículos

14 del Código Civil y 27 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se debe concluir, que se aplicarán con preferencia las leyes que constituyan especialidad o los procedimientos contenidos en leyes especiales, privando entonces sobre cualquier otra ley las normas legales que regulan de manera especialísima la situación jurídica concreta...” (sentencia de fecha 20 de julio de 1989, caso: Ganadera Sarare, C. A. vs. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). Ponencia de la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas).

“...En Venezuela rige en lo procesal, el principio de «doble grado de jurisdicción» (hasta 1945 era de «triple grado») en virtud del cual existen dos instancias para conocer y decidir las cuestiones sometidas a los órganos de su poder judicial, y por eso los fallos, decisiones y sentencias pronunciadas por algún tribunal de la República están sometidos a revisión por otro de superior jerarquía y categoría, revisión que se insta principalmente, a través del medio específico de impugnación conocido como apelación... Ahora bien como toda regla o principio legal, la posibilidad de revisar el pronunciamiento a través de la apelación tiene excepciones, a saber... 2.) cuando una disposición legal expresamente niega el derecho a apelar... Aplicando lo expuesto al caso de autos, se observa... De acuerdo al Código Orgánico Tributario... uno de los asuntos establecidos en el mencionado Código es la llamada acción de amparo prevista... Esa especial acción de amparo procede cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas... y de la decisión que dicte por el Tribunal Superior de lo Contencioso-Tributario no se oirá apelación, tal como expresamente lo dispone el artículo 210... Por tanto, ciertamente la acción de amparo tributaria es una de las excepciones a la regla general de apelabilidad... lo antes copiado no es propio del amparo tributario, sino de un posible amparo constitucional y, en consecuencia, el tribunal superior sentenciador no conoció exacta y previamente, de una situación subsumible en el artículo 208 del Código Orgánico Tributario, sino un planteamiento de *amparo general que dio origen a una decisión apelable conforme a la regla general que rige en Venezuela reconocida expresamente en materia de amparo no tributario conforme lo dispone el artículo 35 de la ley que reglamenta su tramitación, y en tal virtud, la apelación ejercida en el caso sí era admisible*, por lo que procede el recurso de hecho interpuesto...” (Sentencia del 6 de abril de 1989, Exp. Taboga Investment Inc., con Ponencia del Magistrado, Dr. Pedro Alid Zoppi).

Por último, en juicio donde se interpuso acción de amparo conjunto con el recurso de nulidad ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 16 de marzo de 1989, juicio de Doris Rivas y otra, con ponencia de la Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, expresó la Sala:

“...La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, oye dicha apelación en un solo efecto... Del análisis de la norma transcrita (artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo) se desprende que de toda sentencia de primera instancia se oirá apelación. De todo fallo no apelado por los legitimados para ello dentro del lapso de tres (3) días, se deberá consultar por ante el tribunal respectivo. Como se observa, si la sentencia no es apelada, debe ser consultada por ante el Superior del Tribunal que dictó el fallo... Es evidente que el tribunal que dictó el fallo en primera instancia no tuvo la oportunidad de someter a consulta la decisión, en razón de que la misma fue apelada y oída su apelación por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. De no haber sido apelada, o de no haberse oído la apelación, como debió haber ocurrido en este supuesto (se declaró inadmisibile la

apelación porque los abogados apelantes no tenían cualidad para apelar), la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo tenía la obligación de someter a consulta la decisión dictada..." (paréntesis de la Sala).

Ha dicho además la doctrina de esta Corte que en materia de amparo rige en forma general el principio de "doble instancia", salvo las excepciones previstas en la ley, que no son otras que la establecida en forma expresa en el artículo 8º, y aquellos casos en que conoce en primera instancia la Corte Suprema de Justicia. La primera excepción la prevé la propia ley y la segunda además de estar ínsita en la misma, deviene de la interpretación que ha dado la propia Corte Suprema de Justicia en aquellos casos en que habiendo sido resuelto un amparo en la Sala afín con el derecho violado, ha pretendido el recurrente apelar ante la Sala Plena, interpretación fundamentada además en la propia Constitución Nacional. Ha expresado asimismo, que el carácter cautelar del amparo está dirigido precisamente a evitar que al accionante le sean violados derechos o garantías constitucionales mientras dure el procedimiento principal lo que se vería menoscabado ante la imposibilidad de apelar que es justamente un mecanismo de defensa fundamental en esta materia.

Obsérvese en consecuencia, que de la disposición contenida en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo y de la interpretación jurisprudencial hecha por esta Corte Suprema, resulta el criterio de la apelabilidad, tanto en los casos del Recurso Autónomo de Amparo como en los de su ejercicio conjunto con el Recurso Contencioso-Administrativo de anulación. En tal virtud y en razón a que en el presente caso y mediante un criterio inadecuado, se aplicó a la materia objeto del amparo normas diferentes a las de la Ley Orgánica Especial que rige la materia, se declara con lugar el Recurso de Hecho interpuesto por la ciudadana Marina Barrios Sifontes contra el auto de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 31 de marzo de 1993, y en consecuencia se ordena sea oída la apelación de la sentencia dictada por esa Corte en fecha 29 de enero de 1993 y así lo declara esta Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la ley.

*Voto salvado de los Magistrados Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Henrique Farías Mata*

Los Magistrados Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Henrique Farías Mata disienten del criterio de la mayoría sentenciadora, y en consecuencia salvan su voto por las razones que a continuación se exponen:

El fallo que antecede declara con lugar el recurso de hecho interpuesto por la ciudadana Marina Barrios Sifontes contra el auto de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo que le negó a la apelación contra la sentencia del 29 de enero de 1993, mediante la cual fue desestimada la solicitud de amparo que conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación ejerciera, de acuerdo con el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, contra el acto administrativo de fecha 2-11-92 emanado de la Rectora de la Universidad Nacional Abierta, habiendo ordenado en consecuencia la Sala, que fuera oída la apelación interpuesta.

El razonamiento en que la sentencia se fundamentó para disentir del criterio de la Corte Primera fue el entender que la "accesoriedad" del amparo con relación al recurso de anulación se evidencia sólo en cuanto a la competencia de los tribunales y en cuanto a los efectos temporales de la decisión de amparo, pero que no puede ser utilizado el criterio de la accesoriedad para desaplicar normas específicas contenidas en la Ley Orgánica de Amparo. Textualmente expresó la Sala:

"La *accesoriedad* del Recurso de Amparo respecto de la acción principal como antes lo expresamos deviene de la competencia que le ha sido dada al Juez

Contencioso-Administrativo para conocer del asunto principal y de los efectos que ese conocimiento producen en la naturaleza de la acción de amparo, que siendo restitutiva del derecho o la garantía violada pase a ser sin dejar de ser restablecedora pero en forma *temporal-cautelar*, y por ende *accesoria*, ya que su vida dependerá de la suerte que siga la acción principal en la definitiva. Es dentro de esos términos que debe ser circunscrita la *accesoriedad*. En ningún caso puede ser utilizado tal criterio para desaplicar normas específicas que en ese sentido contiene la ley especial aplicable en materia de amparo” (subrayados añadidos).

Ante el fallo precedente se observa:

I. Los razonamientos expuestos por la sentenciadora obligan, a juicio de los Magistrados disidentes, a precisar cuál es el carácter o la naturaleza que la Sala le ha atribuido el amparo ejercido conjuntamente, conforme al primer aparte del artículo 5º de la ley de la materia, con el recurso contencioso-administrativo de anulación, y al respecto observan:

Sostiene el fallo del cual se disiente que el amparo, frente al recurso contencioso-administrativo, guarda una relación de “accesoriedad”; no obstante, debe recordarse que la accesoriedad de una acción o pretensión frente a otra, entendido el término en el sentido estrictamente procesal, supone la conexión que se da entre dos causas o pretensiones cuando una de ellas, la accesoria, aparece como subordinada y dependiente por el título de la otra, de forma tal que la primera no puede ser acogida en cuanto al mérito si no lo es también la principal; o, lo que es lo mismo, indispensable para que proceda la pretensión accesoria es que la principal también haya sido acogida.

Consecuencia de la accesoriedad —que se da, por ejemplo, entre la demanda de resolución de un contrato y la de resarcimiento de los daños causados por el cumplimiento del mismo—, es la acumulación de ambas pretensiones o causas conexas en un solo proceso con el objetivo o finalidad de que no se produzcan decisiones contradictorias, de forma tal que sean conocidas por un mismo juez, tramitadas en un único procedimiento y decididas, en consecuencia, en una misma y única sentencia que abrace, de esta manera, las causas acumuladas.

Frente a esas características y consecuencias de la “accesoriedad”, la evolución jurisprudencial de esta Sala, especialmente la de los últimos años, ha sostenido y demostrado que el amparo constitucional, al ser interpuesto según el referido artículo 5º conjuntamente con un recurso contencioso-administrativo de anulación, no se presenta como una pretensión accesoria de éste —como se dice en el fallo precedente— y más aún que el supuesto de “conjunción” previsto en la Ley Orgánica de Amparo no constituye, en el sentido procesal, una acumulación objetiva de acciones o pretensiones.

Por el contrario, entienden quienes disienten que en estos casos el amparo tiene una naturaleza o un carácter cautelar dentro del proceso de recurso de anulación, lo cual empieza a vislumbrarse en la decisión de Sala del 7-10-91 (caso: “Tarjetas Banvenez”), y que por lo tanto goza de los caracteres y efectos que a este tipo de medidas o providencias le son inherentes.

De esta forma, paulatinamente y a partir de la referida decisión del 10-7-91, le han venido siendo atribuidas por la jurisprudencia de Sala a esta modalidad cautelar de amparo constitucional interpuesto conjuntamente con el contencioso-administrativo de anulación las siguientes características: acción y recurso deben ser conocidos y decididos por un solo juez (el competente para conocer del contencioso-administrativo) y tramitados en un solo proceso, y la de que, por ser una medida cautelar,

parece el amparo con el pronunciamiento judicial final, que fuere emitido al decidirse el proceso principal.

Igualmente, ha sostenido reiteradamente la Sala que resulta suficiente para el juez que conozca de un amparo cautelar la presunción *in limine litis* y mientras dure el juicio principal, de una eventual lesión a algún derecho inherente a la persona humana sin tener que realizar entonces un análisis o estudio a fondo sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, lo que sí le corresponderá hacer luego al decidir el recurso en la definitiva. Así, en caso de que, mediante ese breve y sumario análisis de la situación planteada, obtenga el juez presunción de violación de algún derecho o garantía fundamental, puede proceder a restablecer la situación infringida “prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda” —artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo— y, directamente, ordenar, por tanto, cualquier previsión que considere acertada para evitar o impedir que esa violación constitucional se produzca o continúe produciéndose mientras dure el juicio principal (véase, entre otras, además de la decisión señalada, las del 4-3-93, 24-4-93 y 26-4-93, casos: “Asamblea Legislativa de Lara”, “Agentes Aduanales” y “Radio Rochela”, respectivamente).

Finalmente, en cuanto a los efectos de esta modalidad de amparo, ha sostenido este Alto Tribunal que el juez cuenta con los más amplios poderes para garantizarle al solicitante la protección y el resguardo de los derechos constitucionales que considere violados o amenazados de violación, mientras se decide el juicio principal. Los extensos poderes del juzgador, sin embargo —se ha dicho— no pueden contrariar ni exceder la naturaleza cautelar de la modalidad de amparo en análisis, ya que el cometido de ésta no es el restablecimiento definitivo y por sí misma de la situación jurídica infringida —contrariamente a lo que sucede al ser ejercido en forma autónoma— sino el asegurar la integridad e invulnerabilidad de los derechos o garantías constitucionales sólo provisionalmente, es decir, hasta que sea resuelto el fondo del asunto controvertido por la definitiva del contencioso-administrativo *ad hoc*.

Por tanto, si bien las posibilidades del juez al decidir la señalada modalidad cautelar son amplias, abarcando según el caso desde la tradicional suspensión de efectos del acto hasta, podría decirse, el dejar a veces traslucir algunas de las consecuencias lógicas de la decisión definitiva que se produzca con el fallo del juicio principal —todo con la finalidad de que éste resulte posteriormente eficaz y hasta posible de ejecutar—, le está vedado sin embargo al juez a través de esta vía cautelar el satisfacer en su totalidad la pretensión del accionante, pronunciamiento que sólo puede realizar en el fallo final del recurso contencioso-administrativo (véase, además de la indicada decisión del 10-7-91, la N° 580 dictada el 19-11-82 en el caso: “Armando Antonio Hernández Feo”).

Se evidencia entonces de lo expuesto que la jurisprudencia de Sala ha mostrado las ostensibles diferencias entre, por una parte, la acción de amparo ejercida en forma autónoma, como medio judicial lesionada por un acto, hecho u omisión lesivos, directa e inmediatamente, de derechos y garantías de rango constitucional, y, por otra parte, la ejercida en forma cautelar, cuando se la presenta asociada a un proceso contencioso-administrativo; pero ambas modalidades coincidentes con las características que al amparo le atribuye el artículo 49 de la Constitución. La distinción la reconoce en cierta forma el artículo 14 de la ley respectiva, al distinguir la acción de amparo tanto en lo que ésta tiene “de principal como en lo incidental”, mas reconociéndoles sin embargo unidad a ambas, al destacar el carácter “de eminente orden público” que ostentan.

Semejante situación —legal y jurisdiccional— obliga a los Magistrados disidentes a prevenir, como en oportunidades anteriores también lo ha hecho la propia Sala, que no todas las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos

y Garantías Constitucionales rigen para la modalidad descrita del “amparo cautelar”, dirigidas como aquellas se encuentran a regular, en forma principal, directa y especial, aunque no exclusiva, la acción de amparo constitucional interpuesta en forma de la violación constitucional denunciada; en tanto que sí deberá revisarse, necesaria autónoma e independiente.

Así, se ha precisado reiteradamente que el artículo 6 *ejusdem*, —referente a las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo— no se aplica estricta ni totalmente al amparo cautelar, ya que en éste, el juez debe proceder directamente a verificar, ante todo y sobre todo, conforme al artículo 22 de la misma ley, la veracidad de la violación constitucional denunciada; en tanto que sí deberá revisarse, necesaria pero posteriormente, los requisitos para la admisión exigidos al recurso contencioso-administrativo (vid. decisión del 4-3-93, caso: “Asamblea Legislativa de Lara”), salvo la de caducidad que, conforme al texto legal, resulta inaplicable al amparo cautelar por el hecho mismo de la conjunción de éste con el contencioso respectivo; ni rigen, tampoco, las disposiciones sobre los tribunales competentes y las incidencias que pudieren repercutir en la competencia (artículos 7 al 12 de la Ley Orgánica de Amparo); ni muchas de las relativas a los caracteres del proceso y del procedimiento (artículos 13 al 37 *ejusdem*). Lo que no excluye sin embargo que, al ejercerse el amparo conjuntamente con un recurso contencioso-administrativo, tales disposiciones pasen a ser subsidiarias o supletorias de las que presiden el proceso contencioso-administrativo, juicio principal; éstas contenidas, con carácter “provisorio”, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (véase decisión del 21-7-93, caso: “Luis A. Ortiz Verhools”, Exp. N° 9.532).

Todas las consideraciones previas, que no son más que un recuento de la evolución jurisprudencial de la Sala sobre el amparo conjunto, ocurrida en los dos últimos años —la cual a juicio de quienes disienten se ve interrumpida por el fallo que antecede— impedían a la Sala sostener que la decisión de amparo cautelar también resulta apelable aun cuando el recurso contencioso-administrativo de anulación, conjuntamente con el cual fue ejercido por ministerio de la ley, no es sin embargo susceptible de apelación; es decir, cuando éste se resuelva en única instancia.

En efecto, a diferencia de lo que la mayoría sostiene en la precedente decisión, quienes disienten consideran que, congruentemente con los indicados caracteres de esta modalidad de amparo, las providencias de amparo cautelar sólo son apelables en la medida en que el procedimiento en el cual se propongan tengan una segunda instancia; es decir, cuando contra la decisión definitiva del juicio principal también sea admisible el recurso; lo cual, en el caso de autos, no sucede de acuerdo con lo dispuesto en el último aparte del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto, para exponer detalladamente los razonamientos que permiten corroborar lo dicho cabe recordar:

Que en el ordenamiento jurídico venezolano a partir de 1945 en que es “nacionalizada”, es decir, centralizada la justicia, rige el sistema de doble grado de jurisdicción, por lo que se admite, y sólo se admite —regla o principio general—, la apelación de la sentencia para su revisión en una segunda instancia; suprimida como quedó la tercera, por obra de la señalada reforma del 45.

El principio vigente se encuentra consagrado en el Código de Procedimiento Civil, donde el artículo 288 establece textualmente que “de toda sentencia definitiva dictada en primera instancia se da apelación, salvo disposición especial en contrario”; y en ambos efectos, como lo señala más tarde el artículo 290 *ejusdem*. De manera, que basta con que la sentencia dictada en primera instancia sea definitiva, y que no exista disposición expresa que lo prohíba, para que proceda contra ella la apelación, libremente oída.

En cambio para las decisiones interlocutorias —aquellas que resuelven cuestiones incidentales surgidas en el curso del proceso—, el mismo ordenamiento procesal ordinario prevé su apelación, pero únicamente con efecto devolutivo y “solamente cuando produzcan gravámen irreparable” (artículo 289). Es decir, que cuando excepcionalmente se admite el recurso en las interlocutorias, si bien el superior adquiere el conocimiento y la jurisdicción en el asunto apelado, la decisión del inferior produce sin embargo todos sus efectos y es ejecutable (artículo 291 *ibidem*) hasta tanto la apelación no haya sido resuelta favorablemente para quien la interpuso.

En materia de amparo constitucional, es también regla general la apelabilidad para ante el tribunal superior, de la decisión dictada en primera instancia, pero a los solos fines —anun siendo definitiva en lo que toca al amparo— de que se la oiga exclusivamente con efectos devolutivos, mas no suspensivos. Específicamente el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece:

“Contra la decisión dictada en *primera instancia* sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los Procuradores no interpusieren apelación, el fallo será consultado con el Tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente. Este tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días. (Subrayados de la Sala)”.

Puede observarse de la transcripción, que la sentencia definitiva de amparo constitucional no solamente es susceptible de apelación —si bien para que se la oiga en el solo efecto devolutivo, se entiende— sino que, además, aun cuando no se interponga ese recurso, debe el juez enviarla en consulta al superior, lo cual se explica, como lo ha reconocido este Máximo Tribunal, por el “eminente orden público” presente en toda acción de amparo constitucional, tal como lo dispone el artículo 14 de la misma ley. Pero se observa también que dicha apelación, oída en las señaladas condiciones, opera sólo contra sentencia de amparo producida en “primera instancia”, es decir, en instancia susceptible de segundo grado de conocimiento del asunto, mas no en “instancia única”. Ambas observaciones condicionan el estudio que de seguidas se hace del presente asunto.

Por tanto para resolver el caso de especie, resultaba necesario dilucidar —a juicio de quienes disienten— la naturaleza jurídica de la decisión de amparo cuando es ejercida conjuntamente con un recurso contencioso-administrativo, a los fines de determinar, si se produce en “primera” o sólo en única instancia.

Al respecto, si bien cuando esta acción es interpuesta en forma autónoma e independiente, la decisión del juez de amparo competente tiene el carácter de definitiva, en cuanto resuelve el fondo del asunto planteado —con los efectos propios de la relatividad de la cosa juzgada, puestos de manifiesto en los artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica de Amparo—; en cambio, cuando es ejercida asociadamente con los medios de impugnación contencioso-administrativos procedentes (primer aparte del artículo 5 *ejusdem*), por tener en este último caso el amparo un carácter cautelar —según se ha visto—, el fallo que decide tal solicitud es sólo sentencia interlocutoria, destinada únicamente a resolver una incidencia o cuestión planteada en el curso del proceso principal, al que pondrá fin la sentencia definitiva con el consiguiente decaimiento de la decisión de amparo, en los términos finales del primer aparte del artículo 5 *ejusdem*. Ciertamente, en este segundo caso la decisión del amparo constitucional, por no estar destinada a resolver el fondo del asunto controvertido —lo que sí se hará en la sentencia definitiva que recaiga en el respectivo recurso contencioso-administrativo, se insiste— sino tan sólo una cuestión incidental, y específicamente una soli-

cidad cautelar, dicha decisión tiene la naturaleza de sentencia interlocutoria —que no pone fin al proceso— y, además, con las mismas o semejanzas especificidades, de las resolutorias de solicitudes de naturaleza cautelar.

De las anteriores precisiones sobre la recurribilidad de las sentencias judiciales en nuestro sistema jurídico puesta esta recurribilidad en función de la naturaleza de las decisiones de amparo constitucional (al interponerse éste ya sea en forma autónoma o bien conjunta con las vías contencioso-administrativas), se desprenden dos consecuencias, derivadas del procedimiento ordinario común, y relevantes para el caso concreto:

La *primera*, que conforme con los principios generales resumidos *supra*, toda sentencia definitiva de amparo constitucional ejercida en forma autónoma ha de tener —por ser definitiva— apelación o consulta obligatoria ante el tribunal superior respectivo al que emitió el pronunciamiento; a menos que por disposición legal expresa se la privare de ese recurso ordinario (lo que no se encuentra expresamente contemplado en la Ley Orgánica de Amparo), o que hubiere sido pronunciada por un tribunal de sólo única instancia, como ocurre con las tramitaciones de amparo que deban ser iniciadas ante la Corte Suprema de Justicia “en la Sala de competencia afín con el derecho o la garantía constitucionales violados o amenazados de violación” por imperativo del artículo 8 *ejusdem*, para las cuales rige la prohibición contenida en el artículo 211 de la Constitución, desarrollada en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (véase auto del 18-5-93 en el caso: “Jasmine Flowers Gombol”, expediente N° 9510).

La *segunda* consecuencia, pero relacionada ahora, exclusivamente, con la decisión interlocutoria del “amparo cautelar”, es que ésta resultaría también, en principio, apelable ante el respectivo tribunal superior, de cumplir lo preceptuado en los artículos 35 de la Ley Orgánica de Amparo y 291 del Código de Procedimiento Civil; a menos que, como se dijo antes, expresamente se prohíba este recurso o que se encuentre atribuido el conocimiento total del asunto a un tribunal que actúe en única instancia.

Para el último supuesto adquiere una vez más relieve el carácter cautelar del “amparo conjunto” en relación con el proceso del recurso contencioso-administrativo principal, en virtud de que sólo si la decisión definitiva que recaiga sobre éste fuere apelable, la que se produzca en aquél, podría también e igualmente serlo.

En efecto, la relación de dependencia de la providencia cautelar respecto de la sentencia definitiva se demuestra —entre otras formas— con la provisionalidad de sus efectos (“mientras dure el juicio principal”), y además, con las previsiones referentes a su apelabilidad, ya que el régimen del juicio principal es el que determinará la apelabilidad o no de las decisiones interlocutorias, entre las que se cuentan las que decidan sobre las incidencias cautelares o preventivas.

Así, el Código de Procedimiento Civil —último aparte del artículo 291— pone incluso el destino de las apelaciones interpuestas contra sentencias interlocutorias, en función de la que se ejerza respecto de la definitiva:

“En todo caso, la falta de apelación de la sentencia definitiva, producirá la extinción de las apelaciones de las interlocutorias no decididas”.

Sin dejar de tener cuenta que, conforme al ordenamiento procesal civil: “De las sentencias interlocutorias se admitirá apelación *solamente cuando produzcan gravamen irreparable*” (Art. 289 CPC), y que en el amparo cautelar normalmente el gravamen producido por la decisión interlocutoria podría ser reparado por la definitiva que ponga fin a Irecurso contencioso-administrativo permanente, al encontrarse ésta obligada a examinar también la situación provocada por el amparo cautelar. Ni diseñar tampoco que éste no suele ser decretado si el juez tiene conciencia de la reparabilidad por la definitiva del gravamen que pudiese producir la decisión cautelar;

ni que, a menudo, se lo acuerda, justamente para asegurar por anticipado la viabilidad de la ejecución del fallo definitivo contencioso-administrativo.

De todo lo anterior se desprende la relación de dependencia de las interlocutorias respecto de las decisiones definitivas, ya que las apelaciones contra aquellas están condicionadas a que ésta, única resolutoria definitiva del juicio principal, también sea apelable. De donde, por supuesto, si quedare firme, por falta de apelación, el fallo que decide el juicio principal, se extinguen de pleno derecho dichas apelaciones en las interlocutorias apeladas que no hubieren sido resueltas.

Igualmente, otra situación que demuestra la dependencia de la apelabilidad de las decisiones interlocutorias frente al régimen existente para la sentencia definitiva, la encontramos —ahora específicamente en materia de providencias cautelares— en la supeditación o sujeción para la admisión del recurso extraordinario de casación contra las medidas preventivas previstas en el Código de Procedimiento Civil a la cuantía del juicio principal, ya que si la sentencia definitiva que resuelva éste no es casable, tampoco lo será la interlocutoria que acuerde, suspenda o niegue las preventivas, conforme a la interpretación que del artículo 312 del Código de Procedimiento Civil ha realizado la Sala de Casación Civil de esta Corte Suprema de Justicia, en los términos siguientes:

“Basa el Sentenciador Superior, la negativa de admisibilidad del Recurso Extraordinario anunciado, en la circunstancia de haber sido decretada medida preventiva de embargo por la cantidad de doscientos treinta y un mil ochocientos cuarenta bolívares (Bs. 231.840,00), argumentando que dicho monto no excede de la cantidad de doscientos cincuenta mil bolívares (Bs. 250.000,00), cuantía necesaria para que proceda su admisión en Casación.

*Lo primero que debe la Sala distinguir en el caso de especie, es que nos encontramos frente a una acción principal, originada en la Intimación de Honorarios Profesionales, y es por esta razón que la parte intimante, para garantizar los resultados del juicio, ha solicitado al juez de la causa una medida preventiva, en este caso “embargo”, por cuanto la intimante consideró haber llenado los requisitos exigidos en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil, de la cual queda constancia según se acredita del libelo al folio 34 del expediente.*

En efecto, la Corte ha sostenido en reiterada jurisprudencia, la admisibilidad inmediata del recurso de casación, respecto de las decisiones que acuerden, revocuen, o suspendan medidas preventivas ya que las incidencias en que recaen gozan de cierta autonomía derivadas de las diferentes materias entre ellas y el juicio principal, al punto de que se tramitan y sentencian en cuadernos separados. Ahora bien, la decisión de alzada, contra la cual se anunció y negó el recurso de casación, dejó firme la providencia de la primera instancia. Dicha sentencia sería recurrible, en principio en casación, por constituir una decisión referida a una medida preventiva, pero siempre que concurra el expresado requisito de la cuantía.

Debe la Sala en esta oportunidad, *advertir al Sentenciador Superior, la distinción que amerita hacerse cuando se toque un elemento principal y otro accesorio, pues, la medida preventiva solicitada en el presente caso y la cuantía que intrínsecamente engloba, no es la que ha debido valorar el juzgador para pronunciarse por la admisibilidad del recurso extraordinario anunciado, sino considerar la cuantía representativa del interés del juicio principal, la cual consta en el libelo de la demanda por estimación e intimación de honorarios profesionales.*

Siendo esto lo procedente, la Sala, esculcando las actas del expediente, encuentra que al folio 34 de los autos corre inserta copia del libelo de la demanda, y el total de los honorarios profesionales estimados alcanza a la cantidad de cien

mil ochocientos bolívares (Bs. 100.800,00), cuantía esta inferior a la exigida en Casación para admitir el Recurso Extraordinario, requisito necesario que en el Código de Procedimiento Civil (artículo 312) se establece en más de doscientos cincuenta mil bolívares (Bs. 250.000,00), para toda clase de procesos, como lo dejó sentado esta Sala al hacer la exégesis del mencionado texto legal en su ya conocida decisión dictada el 22 de octubre de 1987.

Por las razones precedentemente expuestas y no cumpliendo el recurso interpuesto con el requisito de la cuantía exigida para su admisibilidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 312 del Código de Procedimiento Civil, debe forzosamente la Sala pronunciarse por la declaratoria sin lugar del recurso de hecho propuesto, confirmando así el auto denegatorio del Recurso de Casación, *pero por motivos diferentes a los acotados por el Sentenciador de Alzada* (subrayados añadidos) (decisión del 30-4-91, en el recurso de hecho interpuesto por Juan María Prado Hurtado y otros).

Todos los precedentes principios, que demuestran la dependencia o subordinación de las decisiones sobre incidencias cautelares frente a las particularidades del proceso principal, refuerzan la afirmación anterior de quienes disienten, en el sentido de que la apelabilidad de la decisión cautelar de amparo procede sólo en los casos en que el recurso contencioso-administrativo, que es el juicio en el cual aquella se produce, sea apelable.

Por tanto, centrando el análisis al caso de autos, entienden los autores del presente voto salvado que debido al peculiar sistema organizativo de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela, desarrollado "transitoriamente" en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el tribunal competente para conocer del acto impugnado por la ciudadana Marina Barrios Sifontes es, de conformidad con el ordinal 3º del artículo 185 *ejusdem*, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, ya que se trata de un recurso de nulidad interpuesto por razones de ilegalidad contra un acto administrativo emanado de una autoridad diferente de "las señaladas en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta ley".

Ese recurso de anulación —intentado contra un acto de una universidad nacional—, según lo establece el último aparte del mismo artículo 185, es decidido por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en *única instancia*, texto legal aquel que textualmente dispone:

"Contra las decisiones que dicte dicho tribunal en los asuntos señalados en los ordinales 1º al 4º de este artículo *no se oirá recurso alguno*. Contra las sentencias definitivas que dicte el mismo tribunal en los demás juicios de que conozca, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, ante la Corte Suprema de Justicia".

De manera que, al no haber concedido el legislador recurso alguno contra las decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo recaídas sobre las acciones o recursos de nulidad que se intenten de conformidad con el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe forzosamente concluirse en que tampoco resultan apelables ningunas de las decisiones interlocutorias, que fueren emitidas a lo largo de la tramitación de tal juicio.

Por tanto, la sentencia interlocutoria dictada el 29 de enero de 1993 que desestimó la pretensión cautelar de amparo constitucional solicitada por la actual recurrente en el juicio contencioso-administrativo de anulación interpuesto contra el impugnado acto de la Universidad Nacional Abierta, —congruentemente con lo expuesto y con los principios que al "amparo conjunto" le ha atribuido esta propia Sala—, a juicio de quienes disienten, no resulta apelable ante este Máximo Tribunal por cuan-

to la definitiva a producirse en el juicio principal de anulación —dentro del cual dicha interlocutoria se produjo— opera sólo en única instancia, al serle negada la apelación por imperio del legislador, manifestado en el último aparte del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. De donde, consecuentemente, no es aplicable al caso de autos el contenido del artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo, porque la decisión apelada por el actual recurrente, de hecho se produjo, tal como se señaló, en un proceso tramitable sólo en única instancia ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, lo que en definitiva le priva de un segundo grado de conocimiento ante la Sala.

II. Y finalmente, en el caso de que, como lo decidió la mayoría en el fallo que antecede, fuere procedente el recurso de hecho interpuesto ante esta Sala, consideran los autores de este voto salvado que, de acuerdo con las previsiones contenidas en el segundo y tercer aparte del artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que regulan las consecuencias de los recursos de hecho propuestos ante este Máximo Tribunal, en Pleno o en sus Salas (“Cuando el recurso haya sido intentado con el estimonio respectivo o una vez que éste sea consignado, la Corte, con vista del mismo, sin otra actuación y sin citación ni audiencia de parte alguna, declarará, dentro de los cinco días hábiles siguientes, si hay o no lugar al recurso de hecho. Si lo declarare con lugar y el testimonio fuere bastante para ello, entrará a conocer del fondo del asunto, oyendo previamente a las partes”), lo procedente no era ordenar a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo que sea oída la apelación interpuesta por la ciudadana Marina Barrios Sifontes contra la decisión del 29-1-93, sino que, con base en la existencia en el expediente que cursa en la Sala del “testimonio suficiente para decidir”, debió entrarse directamente a conocer y decidir el fondo del asunto debatido, previa notificación de las partes.

#### 4. *El contencioso-administrativo de las demandas: Empresas del Estado*

**CPCA**

**31-1-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Nancy Ruiz de Rojas vs. CADAFE.

En sentencia del 5 de agosto de 1993 (Agustín Lárez contra C. A. Venezolana de Navegación); 30 de septiembre de 1993 (Jesús Galíndez contra CORPOVEN, S. A.) y 15 de octubre de 1993 (Genoveva Naranjo contra C. A. Nacional Teléfonos de Venezuela) esta Corte ha dejado establecido su criterio en relación a la competencia de la misma para conocer de las demandas laborales que se intenten contra las empresas del Estado. En la última de las sentencias citadas se señaló:

Independientemente de la composición accionaria de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela y su posible calificación en base a ello de empresa del Estado, así como de la cuantía de la acción —requisitos necesarios para determinar la competencia de esta Corte, de conformidad con el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia—, el análisis de tales requisitos resulta inoficioso, ya que aun en el supuesto de tratarse de una empresa del Estado y que la cuantía de la acción oscile entre uno y cinco millones de bolívares, esta Corte, en todo caso, resulta incompetente para conocer de acciones laborales que se interpongan contra las empresas del

Estado en virtud de existir otro fuero atrayente, como se dejó sentado en los folios de esta Corte del 5 de agosto de 1993 y 30 de septiembre de 1993. En efectos, esta Corte, en el último de los fallos citados, sostuvo lo siguiente:

«Ahora bien, aun cuando el Estado tenga participación decisiva en CORPOVEN, S. A., es necesario que la acción no se encuentre sometida al conocimiento de otra autoridad, lo que obliga a esta Corte a analizar las normas procesales correspondientes y al efecto observa:

«De conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo:

«En los juicios del trabajo contra las personas morales de carácter público, en su carácter de patronos, los *Tribunales del Trabajo* no darán curso a la demanda sin previa comprobación de haberse gestionado la respectiva reclamación por la vía administrativa» (subrayados de esta Corte).

«Y, a su vez, de conformidad con el artículo 51 de la misma ley:

«La citación de las personas morales de carácter público, cuando sean demandadas en su carácter de patronos, para el acto de la contestación de la demanda, se practicará mediante ofiico del *Tribunal del Trabajo ante quien se intente la demanda*, dirigido directamente al representante legal de la persona moral demandada, con inclusión de la copia a que se refiere el artículo 48.

Si no fuere posible practicar esas citaciones en la forma prescrita en este artículo, se observará lo dispuesto en el párrafo final del artículo anterior» (subrayados de esta Corte).

«Luego, resulta evidente que la competencia para conocer de las demandas laborales que se intenten contra la República y los institutos autónomos —las dos primeras categorías enumeradas en la regla atributiva de competencia— corresponde a los tribunales del trabajo, pues aun cuando las normas transcritas se refieren directamente al agotamiento de la vía administrativa y al mecanismo de la citación, es evidente que en ellas se está señalando que son los tribunales del trabajo los competentes para conocer de las demandas que se intenten contra las personas morales de carácter público tales como la República y los institutos autónomos.

«Ahora bien, ante el silencio de la ley con respecto a las empresas con participación decisiva del Estado como CORPOVEN, S. A., persona moral de carácter privado, esta Corte debe acudir a una interpretación lógico-sistemática respecto a la competencia para conocer de las acciones laborales que contra ella se intenten. En efecto, si las personas morales de carácter público y, por ello, más directamente vinculadas a la jurisdicción contencioso-administrativa, como la República y los institutos autónomos, han de ser demandadas por conceptos laborales ante los tribunales del trabajo, con mayor razón aún deben conocer los tribunales del trabajo de las demandas que se intenten contra las personas morales de derecho privado como CORPOVEN, S. A. No podría esta Corte, por tanto, en base a una estricta interpretación literal de la ley, apartada de la lógica, fraccionar la competencia prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sostener así que la jurisdicción contencioso-administrativa no puede conocer de juicios laborales contra la República y los institutos autónomos, pero sí de aquellos que se intenten contra las empresas con participación decisiva del Estado, cuando, precisamente, estas empresas se encuentran en un estado menor de vinculación con los tribunales contencioso-administrativos que las dos primeras categorías de entes nombrados, República e institutos autónomos”.

**CSJ-SPA (84)****3-3-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Maritza J. González vs. COMDIMA.

Al respecto se observa que el capital social de una de las empresas demandadas, la Corporación para el Desarrollo de la Zona Industrial de Maracaibo, está constituido por 9.450 acciones, con un valor nominal de un mil bolívares (Bs. 1.000) cada una; el mismo en encuentra totalmente suscrito y pagado en proporciones iguales por la Corporación para el Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA), el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR), y la Municipalidad del Distrito Maracaibo del Estado Zulia.

Por lo que atañe a la Corporación para el Desarrollo de la Región Zuliana es un Instituto Autónomo adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, creado mediante ley de fecha 9 de julio de 1969, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 28.979 del 26 de julio del mismo año. Por su parte el Fondo de Desarrollo Urbano es también un Instituto Autónomo, adscrito al Ministerio de Desarrollo Urbano, según consta de la ley de su creación de fecha 21 de agosto de 1975, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 30.790 del 9 de septiembre de 1975. De tal manera que la Compañía para el Desarrollo de la Zona Industrial de Maracaibo es una empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva, ya que dos de sus tres accionistas son Institutos Autónomos y el tercero es la propia Municipalidad del Distrito Maracaibo del Estado Zulia.

**CSJ-SPA (337)****24-5-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

De la simple lectura de la parcial transcripción del artículo 42 de la ley se desprende que esta Sala (de acuerdo al artículo 43 *ejusdem*) sería competente para conocer de la acción propuesta si el Centro Simón Bolívar no constituyera la parte actora, sino el demandado, toda vez que la ley atribuye la competencia a la Sala Político-Administrativa cuando la acción se proponga contra el Instituto Autónomo y no por el Instituto Autónomo, por lo cual no hay en el caso presente una derogatoria de la competencia en razón de los principios consagrados sobre el contencioso-administrativo en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

En consecuencia, la Sala Político-Administrativa resulta incompetente para conocer del asunto.

Por las razones expuestas, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, se declara incompetente para conocer de la demanda incoada por el Centro Simón Bolívar, C. A., contra la empresa constructora GIANDI, C. A., por resolución de contrato.

**CSJ-SPA (115)****10-3-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Al respecto se observa que, las acciones que componen el capital del Banco de Fomento Regional Los Andes, C. A., son de acuerdo al Acta N° 106 de la Asamblea

General de Accionistas del referido banco, registrada en el Registro Mercantil del Estado Táchira, en un 99,94% propiedad del Banco Industrial de Venezuela, el cual tiene a su vez a la República de Venezuela como propietaria del 95% de su capital accionario, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley del Banco Industrial de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial N° 30.677, del 25 de abril de 1975.

Por otra parte, se aprecia que la presente demanda fue cuantificada en cuarenta millones de bolívares (Bs. 40.000.000,00) y, así mismo que el conocimiento de la causa no está atribuido a otra autoridad, razón por la cual, se dan los extremos establecidos en el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, resultando por tanto, procedente aceptar la declinatoria de competencia y así se declara.

Por las razones antes expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, acepta la declinatoria de competencia que le hizo el Juzgado Quinto de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida y, ordena remitir las actas procesales al Juzgado de Sustanciación de la Sala, a los fines de su admisión, previo el examen de los otros requisitos de admisibilidad —excluida la competencia— y demás pronunciamientos de ley.

**CPCA**

**13-5-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Ahora bien, siendo el Banco Central de Venezuela una persona jurídica estatal creada por el Estado mediante ley de fecha 8-9-1939, carácter público que reconoce el artículo 1° de la ley que lo rige en la actualidad y ha reconocido nuestra jurisprudencia, debe considerarse que el ente demandado, Banco Italo Venezolano, C. A., para el momento en que la demanda es introducida, era una empresa en la cual el Estado tenía participación decisiva. En efecto, si bien no tenía la República una participación directa en el ente demandado, sí la tenía de manera indirecta. En este punto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha venido sosteniendo sistemáticamente que gozan también del fuero especial contemplado en el artículo 42 numeral 15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, empresas y sociedades mercantiles en las que, si bien no está presente la participación decisiva del Estado directamente a través de su personificación jurídica, es decir, de la República, participan en ellas sin embargo, igualmente con el señalado carácter decisivo, otros entes de carácter estatal diferentes de ésta (como el Banco Central de Venezuela), institutos autónomos o empresas en las que sí participa directamente la República (Vid. Sents. SPA-CSJ de fechas 14-2-91 y 22-9-92, y más recientemente, Sent. SPA-CSJ de fecha 16-9-93, en la que el Magistrado Farías Mata, quien había venido salvando su voto respecto a tal criterio, se adhirió finalmente al mismo). Tal criterio, referente a la competencia de la Sala Político-Administrativa por disposición de la norma antes mencionada, se aplica igualmente a la competencia que la misma ley deposita en esta Corte en su artículo 185 ordinal 6°.

En el presente caso, el monto de la demanda incoada es estimado en la cantidad de un millón cuatrocientos veinticinco mil bolívares (Bs. 1.425.000,00), por ello, la competencia para conocer de la misma corresponde a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conforme a lo dispuesto en la citada norma contenida en el artículo 185 ordinal 6° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

El hecho alegado por los demandantes de que el Banco Italo Venezolano fue "privatizado" mediante la venta de sus acciones y por lo tanto ya no es el Banco

Central de Venezuela el titular de las mismas, no influye en absoluto en la determinación de la competencia, de conformidad con el principio procesal de la *perpetuatio jurisdictionis* establecido en el artículo 3º del Código de Procedimiento Civil.

5. *Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación*

**CSJ-SPA (199)**

**24-3-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Germán A. Morantes vs. ACOPRAME.

**La Corte analiza las limitaciones que la jurisprudencia ha mantenido respecto al recurso de interpretación.**

El numeral 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagra la competencia de la Corte para conocer del Recurso de Interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la ley.

A tenor del artículo citado, aun cuando la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagró con carácter general el recurso de interpretación, previó su admisibilidad sólo en aquellos casos en que la ley así lo dispusiere. En virtud de ello, jurisprudencia reiterada de esta Sala Político-Administrativa ha establecido que este medio de actuación procesal se restringe de manera exclusiva a aquellos casos en los cuales el texto legal cuya interpretación se solicita así lo permita expresamente. No es posible, por tanto, el ejercicio discrecional del recurso de interpretación respecto de cualquier texto legal.

Para la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el legislador, al consagrar el ordinal 24 del artículo 42, tuvo como presupuesto la existencia de los recursos de interpretación contemplados, específicamente, en las Leyes del Registro Público, y Orgánica del Poder Judicial, vigentes para esa fecha. En efecto, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el legislador al delimitar la procedencia del recurso, señaló lo siguiente:

El ordinal 23) se refiere al recurso de interpretación y a las consultas que le sean formuladas a la Corte acerca del alcance de los textos legales, en los casos previstos en la ley. Entre estos casos se encuentra el contenido en el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que atribuye a la Corte resolver por medio de Acuerdos las dudas que puedan presentarse en casos concretos, en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de aquella ley y siempre que no implique opinión acerca de las cuestiones sometidas al conocimiento de los jueces y la previsión del artículo 11 de la Ley de Registro Público, que confiere a la Corte la facultad de resolver las dudas que ocurrieren, en cuanto a la inteligencia y aplicación de dicha ley.

Igualmente, existía para la entrada en vigencia de la ley que rige las funciones de este Supremo Tribunal, la norma contenida en el artículo 65 de la Ley de Carrera Administrativa, la cual faculta para la interposición del recurso de interpretación dirigido a la interpretación de sus normas y del Reglamento. Las disposiciones aludidas son las siguientes:

**Ley Orgánica del Registro Público:**

Artículo 11. "Las dudas que ocurrieren, en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta ley, en los casos concretos que puedan presentarse, serán resueltas por la Corte Federal y de Casación, a solicitud del Ministerio de Relaciones Interiores, de los Registradores, por órgano del mismo ministerio, o de los particulares interesados, debiendo estos últimos formular sus consultas por intermedio del respectivo Registrador, quien las remitirá debidamente informadas, dentro del término de siete días después de su presentación, por conducto del mencionado Despacho". (Derogado).

**Ley Orgánica del Poder Judicial:**

Artículo 148. "La Corte Federal resolverá por medio de acuerdos que tendrán fuerza obligatoria y a la solicitud del Ejecutivo Nacional, del Ministerio Público o de cualquier funcionario judicial, las dudas que puedan presentarse en casos concretos, en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de la presente ley y siempre que no implique opinión acerca de las cuestiones sometidas al conocimiento de los jueces".

**Ley de Carrera Administrativa:**

Artículo 65. "También podrá interponerse por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso de interpretación acerca de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de la presente ley y su Reglamento, sin que el ejercicio de este recurso pueda ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar o ejecutar en uso de sus atribuciones legales".

Como se observa, los tres textos legales expresamente facultaban para el ejercicio del recurso de interpretación en las dudas que surgieran en cuanto a la inteligencia y aplicación del texto legal respectivo, en casos concretos.

Así las cosas, en sentencia de fecha 9-3-82, la Sala declaró improcedente el recurso que fuera presentado, contentivo de consulta acerca de la interpretación del artículo 67 de la Constitución y en el artículo 42, ordinal 24, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La improcedencia del recurso fue declarada con fundamento en el silencio del texto legislativo en cuestión, respecto a la facultad de someter a interpretación alguna de sus normas.

En sentencia de fecha 11-8-81 y 27-4-82, la Sala rechazó los recursos que fueran interpuestos para la interpretación de disposiciones procesales contenidas en el Código de Enjuiciamiento Criminal, exponiendo que, *la consulta excede en los límites que le impone el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, puesto que se pretende inducir una interpretación mediante un acuerdo de esta Corte con carácter obligatorio, acerca de normas procesales contenidas en el Código de Enjuiciamiento Criminal, y en la propia Constitución.*

En sentencia de fecha 14-3-88, la Sala expone nuevamente la improcedencia en forma indiscriminada y general, del recurso de interpretación respecto de cualquier texto legal, a menos que se encuentre expresamente autorizado por el propio legislador.

Además de la jurisprudencia aludida, que establece la posibilidad de ejercicio del recurso de interpretación sólo ante texto expreso de la ley objeto de consulta, también por tal vía se han venido delineando los presupuestos de hecho ante los cuales resulta procedente el ejercicio del recurso de interpretación de los textos legales.

Como primer presupuesto, la Corte requiere la existencia de un caso concreto del cual derive tanto la legitimación del recurrente como la duda objetiva que se alegue como fundamento del recurso. En tal sentido, en sentencia del 17-4-86 (caso Dagoberto González), la Corte precisó este primer requisito, señalando:

“El requisito de conexión del recurso con un caso concreto tiene como fundamento evitar que el mismo se convierta en un ejercicio académico, sin la finalidad práctica de la mejor aplicación de algún texto legal. No es posible que se abra la posibilidad para cualquier particular de ocupar la jurisdicción en resolver las dudas que en abstracto tuviere acerca de la interpretación de una norma. Es necesario para legitimar la actividad del recurrente, que éste demuestre por lo menos que ante una determinada situación concreta se haya suscitado la duda por las diversas interpretaciones dadas al mismo precepto legal, y que exista un interés general en la solución del conflicto. En tal forma no sólo se legitimará el recurrente, sino que la Corte tendrá elementos para apreciar objetivamente los criterios dispares y para zanjar la real dificultad que se hubiera presentado”.

Como segundo presupuesto, la Corte ha establecido que la interpretación de textos legales o de normas no es una facultad privativa del Poder Judicial. En sentencia del 21-11-90 (caso PDVSA), señaló lo siguiente:

“...la propia solicitante, y cualquier Administración o cualquier particular a quien corresponda adoptar una decisión concreta puede y, es más, se encuentra obligada a emitir ésta; mas, para lograrlo deberá también, normalmente, interpretar previamente la ley, tarea que tendrá que desarrollar —al igual que el juez, en su caso y posteriormente, en vía judicial de revisión de la actuación administrativa previa con estricta sujeción a las normas de nuestro ordenamiento positivo, y, particularmente, a las reglas que proporciona el artículo 4 del Código Civil, directrices en la materia; sin que, por el contrario pueda el consultante delegar la señalada aplicación de la norma —previa su interpretación por el mismo— ni menos aún la decisión del caso concreto, en el órgano judicial al que se le hubiere dado competencia para interpretar, con carácter vinculante, sólo la norma —se insiste sin extender su tarea al caso concreto, lo cual le está vedado; hasta el punto de que, si llegare el juez a pronunciarse sobre éste, estaría mas bien extralimitándose en sus funciones puramente interpretativas, permitiendo un indebido traslado de la función de administrar, al órgano judicial e incurriendo al mismo tiempo en una intromisión en la actividad administrativa de otro ente.

Como tercer presupuesto, la Sala completa la doctrina judicial referente al recurso de interpretación, estableciendo que dicho recurso no puede sustituir los recursos principales existentes ni traducirse en una acción de condena, ni mero declarativa (sentencia de 15-3-90).

Enunciadas las limitaciones que la jurisprudencia ha mantenido respecto al recurso de interpretación, observa la Sala que la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente, no contempla en su articulado la facultad de interponer recurso alguno para la interpretación de sus normas. El recurso especial destinado a someter a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de una situación que amenace la normalidad institucional del Municipio, previsto en el artículo 166 *ejusdem*, sólo resulta aplicable a los casos concretos de conflictos entre autoridades municipales. Su carácter excepcional, delimitado por la Sala en fallos de 9-8-82, 28-4-87, 28-5-87 y 26-10-89, lo restringe a un conflicto eventual y potencialmente perturbador de la normalidad institucional del Municipio. En consecuencia, además de los recursos contencioso-administrativos ordinarios y del recurso especial señalado, no prevé la Ley Orgánica de Régimen Municipal la posibilidad de recurso de interpretación ninguno. Así se declara.

## CSJ-SPA (246)

21-4-94

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece:

Artículo 42: "Es de la competencia de la Corte como más Alto Tribunal de la República:

Ordinal 24. Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la Ley".

Es evidente del texto transcrito que el mismo alude tanto al conocimiento del recurso de interpretación como al de las consultas que se formulen a esta Sala sobre el alcance e inteligencia de los textos legales en los casos previstos en la Ley.

La jurisprudencia no ha delimitado con claridad la diferencia entre la consulta y el recurso de interpretación propiamente dicho; pero, del mero valor semántico de los términos, se evidencia que ambas vías están destinadas a promover el pronunciamiento de esta Sala sobre el sentido y extensión de los actos normativos, siempre y cuando exista un texto expreso que lo consagre. La indefinición de la jurisprudencia sobre la eventual diferencia entre "consultas" e "interpretación" puede atribuirse a que la misma estime que el uso de tales términos trató de recoger el efectuado por el propio legislador en los diferentes textos legales en los cuales se consagra el recurso; pero indudablemente aún se está a la espera de una tipificación del sentido individualizado de cada uno de ellos.

Expresado lo anterior, en el caso presente lo que el recurrente alega es la expresa posibilidad de la interposición contenida en el artículo 213 de la Ley Orgánica del Sufragio de un recurso de interpretación, por ante esta Sala, respecto a las materias objeto de dicha norma.

La legitimidad que se exige para interponer el recurso, es la de ser titular de un interés, indicando específicamente el artículo citado, como titular del mismo, a los partidos políticos nacionales y regionales y, a los grupos de electores. Respecto al interés, precisa la Sala, el mismo debe circunscribirse al alcance de la legitimación que la doctrina de la Corte le confirió al artículo 42, ordinal 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dispositivo al cual hace expresa remisión el artículo 213 de la Ley Orgánica del Sufragio.

Es criticable la formulación del artículo que, al igual que el 212 *ejusdem*, relativo a la legitimidad para interponer el recurso de nulidad electoral, menciona inicialmente a los partidos políticos nacionales y regionales y a los grupos de electores, para aludir posteriormente a la situación más genérica que es la de "toda persona que tenga interés", cuando lo correcto habría sido, una vez que se estableciera como regla la simple titularidad de un interés, si se quería insistir en la de los partidos y agrupaciones políticas, el mencionarlos a título ejemplificativo. En todo caso, se trata de un problema de técnica legislativa que sin embargo no plantea dudas sobre la genérica legitimidad que se establece para el ejercicio del recurso.

A los fines de determinar si el recurrente tiene interés en la interpretación que solicita, es menester remitirse a su *petitum*, en el cual, como antes se señalara, es la solicitud de que se establezca que la interpretación correcta del artículo 248 de la Ley Orgánica del Sufragio, en relación a la decisión del Consejo Supremo Electoral N° 9416-80 de fecha 16 de marzo de 1994, Gaceta Oficial N° 35.428, del 24 de marzo de 1994, que convocara a los electores para el 24 de abril de 1994, a los fines

de la elección del Gobernador del Estado Anzoátegui, es en el sentido de que dicho artículo sólo autoriza al Consejo Supremo Electoral para prorrogar o extender los lapsos y términos y no para reducirlos y que, los mismos, se computarán exclusivamente por días hábiles, salvo disposición en contrario, contemplado en la propia ley.

El recurrente, quien es identificado plenamente por su representante, dice actuar en su propio nombre, lo cual implica que se trata de un sujeto domiciliado en el lugar donde deben realizarse las elecciones, así como en su carácter de Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado. Esta doble investidura, confrontada con los argumentos prácticos en los cuales basa la interpretación que propone de la norma del artículo 248, que son en el sentido de que la reducción de los lapsos afecta negativamente a algunos de los participantes en el proceso y, beneficia a otros, configura el interés que dice ostentar, en razón de lo cual, posee la legitimidad prevista en el artículo 213 de la Ley Orgánica del Sufragio y, así se declara.

## 6. *Recursos Contencioso-Administrativos especiales*

### A. *Contencioso-funcionarial*

**CPCA**

**24-2-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Voto Salvado de los Magistrados Belén Ramírez Landaeta y Alexis Pinto D'Ascoli.

Los Magistrados Belén Ramírez Landaeta y Alexis Pinto D'Ascoli, salvan su voto por las razones que a continuación se expresan:

#### 1. Dispone el artículo 122 del texto constitucional:

“La ley establecerá la Carrera Administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social. Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna. Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la ley para el ejercicio de su cargo”.

La norma constitucional transcrita fue desarrollada posteriormente por la Ley de Carrera Administrativa, que no sólo estableció un verdadero estatuto para los funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional, sino todo un sistema de administración del personal al servicio del sector público.

En cuanto a su ámbito de aplicación, sin embargo, la propia Ley de Carrera Administrativa expresamente excluyó —en su artículo 5— a tres categorías de funcionarios: los adscritos a los Poderes Legislativo y Judicial, dada su no pertenencia a la Administración Pública; los obreros al servicio del Estado, en razón de no ostentar la condición de empleados y, por último, aquellos trabajadores que si bien son funcionarios de la Administración Pública *están regulados por un estatuto propio*, como es el caso de los funcionarios amparados por la Ley de Personal del Servicio Exterior.

2. Conforme a dicha ley —artículo 1— el personal del Servicio Exterior se clasifica en personal de carrera, personal en comisión y personal técnico y auxiliar; y si bien es cierto que la mayor parte de sus normas están dirigidas a regular al personal de carrera —esto es, aquel que ingresa al servicio diplomático mediante concurso de oposición— no lo es menos que el personal en comisión, es decir, los funcionarios que desempeñan cargos reservados al personal de carrera pero que no se considera como tal por no haber ingresado al servicio diplomático mediante concurso de oposición, también está regulado por la mencionada Ley de Personal del Servicio Exterior.

En consecuencia, a juicio de los Magistrados disidentes carece de asidero jurídico sostener —como en la actualidad lo hacen tanto el Tribunal de la Carrera Administrativa como esta misma Corte— que la expresión utilizada en el ordinal 2 del artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa:

“Artículo 2: Quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley:

...*omissis*...

5) Los funcionarios del Servicio Exterior amparados por la Ley de Personal del Servicio Exterior...”,

debe ser entendida —concretamente el verbo *amparar*— como sinónimo de estabilidad en el cargo, por lo que deducen que los funcionarios en comisión —que no gozan de tal derecho— no estarían “protegidos”, “amparados” o “favorecidos” por la mencionada ley.

Para los Magistrados disidentes la expresión “funcionarios amparados” equivale a decir que se trata de funcionarios regulados o sometidos a un régimen jurídico o estatuto de personal específico, es decir, a un conjunto de normas que regulan diversas situaciones derivadas de la relación de empleo público, pero no que dichos funcionarios están “amparados” por unos derechos determinados, concretamente, el de la estabilidad en el cargo, y mucho menos que el no gozar de los mismos conduzca a excluirlos de su estatuto propio y someterlos al régimen general previsto en la Ley de Carrera Administrativa.

Tal criterio no sólo contraría el principio de la aplicación preferente de la ley especial sobre la general, sino que el mismo conduce a aceptar —indefectiblemente— que los funcionarios de libre nombramiento y remoción sometidos a la Ley de Carrera Administrativa —que tampoco gozan de estabilidad en sus cargos— no están sometidos a dicha ley, lo cual no es cierto.

3. Sentado lo anterior se observa, que el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa dispone que sus atribuciones y deberes del Tribunal de la Carrera Administrativa:

“1. Conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a *cuyos funcionarios se aplique la presente ley*” (subrayado nuestro).

En consecuencia, siendo el recurrente un funcionario en comisión del Servicio Exterior amparado o regulado por la Ley del Servicio Exterior, y estando excluidos tales funcionarios de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, forzoso es concluir que el Tribunal de la Carrera Administrativa era incompetente para conocer de la presente causa, y así lo ha debido declarar esta Corte, de modo que el conocimiento del asunto fuera hecho por el tribunal competente.

**CPCA****20-5-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Rosario Guadalupe Parra vs. República (Ministerio de Fomento).

Ahora bien, observa esta Corte que la pretensión de la querellante no es sólo la nulidad del acto administrativo de remoción dictado en su contra, sino también "su reincorporación al mismo cargo que desempeñaba antes de la ilegal remoción o a otro de similar jerarquía y remuneración... con el pago de todos los sueldos dejados de percibir desde su írrito retiro (sic) hasta su definitiva reincorporación...".

Conforme a lo expresado anteriormente, al haber solicitado la nulidad del acto administrativo de remoción la querellante no podía pretender que se le concediera su reinscripción en la Administración Pública con el pago indemnizatorio de supuestos sueldos dejados de percibir, ya que de acuerdo a los artículos 84 y 85 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa se encontraba en situación de disponibilidad, entendida ésta como "prestación efectiva de servicios a todos los efectos". Además, si bien es cierto que tal período debería tener como duración un mes, también lo es que su conclusión se encuentra supeditada a la notificación del correspondiente acto de retiro, momento a partir del cual, de producirse, sí podría la querellante solicitar la nulidad de dicha providencia con todas las pretensiones relativas al restablecimiento de la situación, e indemnizatorias, que de ello se derivan.

Por lo expuesto, en virtud de que la actora demandó sólo la nulidad del acto de remoción, resulta improcedente acordarle la reincorporación al cargo y el pago de los sueldos dejados de percibir, pues tales pretensiones son consecuencia de la nulidad del acto de retiro, el cual no fue impugnado.

**B. Contencioso-Tributario****CSJ-SPA (74)****3-3-94**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: ACO Alquiler, S.A. vs. Concejo Municipal del Municipio Baruta del Estado Miranda.

En el caso de autos, ha sido interpuesto recurso contencioso-administrativo de nulidad contra la Resolución N° 007 de fecha 18 de febrero de 1991, emitida por la Dirección General de Hacienda Pública Municipal del Municipio Baruta del Estado Miranda, mediante la cual se confirman los reparos formulados mediante Acta Fiscal N° DAF-AR-MSF-1-91 de fecha 21 de enero de 1991, por el monto de doscientos tres mil ciento cincuenta y nueve bolívares con setenta y tres céntimos (Bs. 203.159,73), emitidas por concepto de Patente de Industria y Comercio, y la cual ordena la emisión de las Planillas de Liquidación Complementaria por el monto antes señalado; Resolución N° DGHM-466, de fecha 4 de mayo de 1992, mediante la cual se declara sin lugar el Recurso Jerárquico interpuesto contra la anterior Resolución N° DGHM-466, de fecha 4 de mayo de 1992, confirmándose los anteriores reparos.

Al respecto la Sala observa que el Código Orgánico Tributario derogado, es decir, el de 1983, estableció en su artículo 1°, en la última parte lo siguiente:

“Las normas de este Código regirán igualmente, con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los tributos de los Estados y Municipios”.

Así el Código Tributario, al atribuirle carácter supletorio a sus normas en relación con los tributos de los Estados y Municipios, estaba respetando la autonomía que en materia fiscal la Constitución establece en beneficio de estos entes territoriales, en virtud de lo cual no estimó procedente la unificación del régimen fiscal sustantivo y adjetivo de todos los mencionados entes públicos territoriales.

Específicamente, por lo que atañe al ámbito jurisdiccional, se planteó desde la vigencia de dicho Código el problema de si quedaban esos asuntos sometidos o no a los tribunales superiores de lo contencioso-tributario, previstos en su artículo 241, o si por el contrario, la competencia para conocer de los recursos contencioso-fiscales correspondía a los tribunales superiores contenciosos regionales previstos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, consiguientemente, si se les aplicaba para su tramitación el procedimiento del Código Orgánico Tributario o el de la Ley Orgánica de la Corte.

La Sala Político-Administrativa se pronunció en el sentido de que en materia tributaria municipal y estatal no era admisible el recurso contencioso-tributario que desarrollaba el Código Orgánico Tributario, ya que las normas de éste debían aplicarse a esos tributos de manera supletoria y no principal como dicho Código lo establecía. (Sentencias: 1 de agosto de 1990, caso “Compañía Comercial Inmobiliaria El Sitio, C. A.” y del 9 de mayo de 1991, caso “Manufactura de Aparatos Domésticos, S. A.”). Por lo anterior, el procedimiento para tramitar tales recursos era el previsto para el recurso contencioso-administrativo de nulidad, consagrado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, la competencia para decidirlo correspondía a los Tribunales Contencioso-Administrativos previstos en el artículo 181 *ejusdem* (tribunales contencioso-administrativos generales o regionales que, como hemos señalado, de esta manera los denomina la doctrina).

Ahora bien, el artículo 229 del vigente Código Orgánico Tributario estableció:

“No son aplicables a la materia tributaria regida por este Código los artículos siguientes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional: 4º, 5º, 7º, 10, 18, 45, 46, 49, 55, 56, 58, 69 y 79; Título X, artículos 272 al 303; Título XI, artículos 304 al 316 y Título XII, artículos 317 al 426, y cualesquiera otras disposiciones de naturaleza tributaria contenidas en dicha ley. *Tampoco es aplicable a la materia tributaria estatal y municipal, lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Parágrafo Único. Los procedimientos relativos a tributos municipales, que estuvieren pendientes para la fecha de entrada en vigencia de este Código en los tribunales de lo Contencioso-Administrativo, en primera o segunda instancia, continuarán en dicha jurisdicción hasta su definitiva conclusión, conforme al procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*”. (Subrayado de la Sala).

La redacción del primer aparte del artículo 229 del Código Orgánico Tributario, está excluyendo la aplicación a la materia tributaria estatal y municipal del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Al efecto, el artículo 181 citado, contenido en las disposiciones transitorias de la ley, establece:

“Mientras se dicta la ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción.

si son impugnados por razones de ilegalidad. Cuando la acción o el recurso se funde en razones de inconstitucionalidad, el tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia. En la tramitación de dichos juicios los Tribunales Superiores aplicarán en sus casos, las normas establecidas en las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de esta ley. Contra las decisiones dictadas con arreglo a este artículo, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, por ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere el artículo 184 de esta ley”.

De allí que, con carácter transitorio, esto es, hasta tanto se dicte la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los tribunales contencioso-administrativos regionales, se les atribuyó la competencia para conocer en primera instancia de todos los actos administrativos, tanto generales como particulares, de las autoridades estatales y municipales impugnados por ilegalidad; si el recurso es por inconstitucionalidad la competencia es de la Corte Suprema de Justicia. Los procedimientos para los trámites en los recursos son los previstos en la ley de acuerdo con la naturaleza de los mismos.

Por tanto no es aplicable a los tribunales contencioso-administrativos regionales la Disposición Transitoria contenida en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tanto por lo que atañe a la asignación de la competencia como por lo que alude al procedimiento para su trámite en materia tributaria.

Ahora bien, el artículo 229 del Código Orgánico Tributario crea una excepción al nuevo régimen y, es el establecido en el párrafo único, relativo a los procedimientos que estaban pendientes de decisión antes de la vigencia del nuevo Código.

Respecto a la no inclusión en el párrafo único del citado artículo 229 del Código Orgánico Tributario de los procedimientos relativos a los tributos estatales, esta Sala observa que, vista la adecuación que se exige en el artículo 1º de dicho Código para el tratamiento de los tributos nacionales y estatales, resulta incongruente en el contexto del sistema previsto en el mencionado cuerpo normativo, la falta de mención expresa de los mencionados tributos estatales, por lo cual este organismo jurisdiccional interpreta que el régimen del Código Orgánico Tributario es extensivo a los mismos.

En consecuencia, sólo en las *causas pendientes* relativas a la materia tributaria estatal y municipal los competentes seguirán siendo los Tribunales Contencioso-Administrativos, ya que a partir del nuevo Código Orgánico Tributario los competentes para conocer de los procesos que se instauran en dicha materia son los Tribunales Contencioso-Tributarios. Ahora bien, si los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos no son los competentes para conocer de la materia tributaria estatal y municipal, juzga esta Sala que, el recurso en esta materia no puede ser el ordinario de anulación que desarrolla la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sino el recurso contencioso-tributario previsto en el Código Orgánico Tributario, cuyo conocimiento compete a los Tribunales Superiores Contencioso-Tributarios.

Lo anterior no contradice lo dispuesto en el artículo 1º del Código Orgánico Tributario, el cual establece como se ha señalado que: “. . . las normas de este Código regirán igualmente, con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los tributos de los Estados y Municipios. . .”, por cuanto este carácter supletorio tiene vigencia respecto a las disposiciones procedimentales relativas a la determinación del tributo pero no al procedimiento de impugnación de los mismos, a los cuales se les aplicará por vía *principal* el procedimiento previsto en el antes citado Código, siendo los competentes para conocerlos y decidirlos los Tribunales Superiores Contencioso-Tributarios. Resulta por tanto que los Tribunales Superiores Contencioso-Tributarios son los que tienen legalmente atribuida la competencia para conocer de la materia tributaria

estadal y municipal, resultando forzoso concluir que es a ellos y no a los Superiores en lo Contencioso-Administrativo a los que corresponde el conocimiento de la materia tributaria de los Estados y Municipios, y así se declara. (Los anteriores criterios ya han sido expuestos por esta Sala en las sentencias de fecha 12 de agosto de 1993, N° 438, 439 y 440; casos Madosa, Travel Service y Colgate Palmolive, respectivamente).

**CSJ-SPA (ET)**

**5-4-94**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Hedderich

**Las normas del Código de Procedimiento Civil rigen supletoriamente en los procesos contencioso-tributarios para todas aquellas situaciones no previstas en él.**

Conforme expresa disposición contenida en el artículo 223 del Código Orgánico Tributario las normas del Código de Procedimiento Civil rigen supletoriamente en los Procesos Contencioso-Tributarios para todas aquellas situaciones no previstas en él y, así, resulta incuestionable la aplicación de las normas que regulan la perención de la instancia contenidas en el Código de Procedimiento Civil en este Proceso Contencioso-Tributario, pero solamente en cuanto le sean aplicables a éste, de acuerdo a la especial naturaleza del mismo.

En este orden de ideas vale observar que la disposición contenida en el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil establece la extinción de toda instancia, por el transcurso de un año, sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento *por las partes*; de tal manera que, con la perención se castiga la inactividad de las partes, su negligencia y no la inactividad del juez como erradamente parece entender la contribuyente recurrente; es más, luego de vista la causa cuando el expediente judicial sale del ámbito de actuación de las partes para pasar íntegramente a la del juez, la inactividad de éste no acarrea la perención, por cuanto no puede sancionarse a las partes por negligencia ajena.

En el caso concreto de autos, la Sala observa que, el lapso establecido legalmente para que se produzca la perención de la instancia, transcurre desde el día 10-12-87, fecha en que el tribunal de la causa recibe, y así lo establece por auto expreso, el expediente administrativo que le remite el órgano contralor, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 180 del Código Orgánico Tributario, vigente para entonces y no, como erradamente expresa el tribunal *a quo*, desde el día 16-7-87 fecha del recibo del expediente judicial en dicho órgano jurisdiccional.

La contribuyente interpuso su escrito de Recurso Contencioso-Tributario, tal y como consta en el expediente, al folio 16, por ante el Tribunal Superior Primero de lo Contencioso-Tributario, todo de acuerdo al artículo 177 del Código Orgánico Tributario, vigente para entonces, el cual en lo conducente disponía:

“El recurso podrá interponerse directamente ante el tribunal competente o a través...”.

Seguidamente el artículo 179 *ejusdem* expresaba:

“Cuando el recurso hubiese sido interpuesto directamente ante el tribunal competente, el *Recurrente* estará a derecho desde la interposición”. (Subraya la Sala).

De esta manera la recurrente, luego de presentar su escrito ante el tribunal competente está a derecho y pone en movimiento, a través del procedimiento Contencioso-

Tributario a los tribunales competentes para así, dirimir el conflicto planteado. Por lo que respecta a la situación de la Administración Tributaria, frente al proceso, en estos casos el mismo Código Orgánico Tributario en su artículo 180 disponía que:

“Cuando el recurso no hubiese sido interpuesto por intermedio de la Administración Tributaria, el tribunal notificará a ésta y solicitará el respectivo expediente administrativo”.

Por su parte los tribunales competentes (Contencioso-Tributario), directores del debate, tienen que ceñirse por el procedimiento estatuido en el Código Orgánico Tributario, el cual establecía en el artículo 181 lo que sigue:

“Recibido el Recurso y una vez que la *Administración Tributaria y el Recurrente estén a derecho* el tribunal dentro de las tres (3) audiencias siguientes lo admitirá o lo declarará inadmisibile mediante decisión motivada”. (Subraya la Sala).

Del artículo transcrito se evidencian dos aspectos fundamentales para los sujetos de la relación procesal, uno es que ambos estén a derecho y el otro es la admisión o no del recurso interpuesto por el contribuyente. Interesa pues conocer la trascendencia de esta exigencia; “que ambos estén a derecho”, a los efectos de la instalación del debate procesal y que pueda entonces, el juez, proceder a la sustanciación y consiguiente tramitación y decisión del recurso.

Cabe aquí citar la sentencia de este Alto Tribunal, en Sala Político-Administrativa, con ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor de fecha 6 de diciembre de 1990, (caso: MAVEN, C. A. vs. INCE), a saber:

“...estando a derecho las partes, el Tribunal de la Causa debía pronunciarse sobre la admisión o no de dicho recurso, dentro de los tres días de despacho siguientes, conforme lo pauta el artículo 181 del Código Orgánico Tributario. Sin embargo, el mismo fue admitido el 8 de octubre de 1990, es decir, después de un año de la última notificación de las partes. Para esa oportunidad la Instancia se había extinguido.

En efecto, según un principio procesal general, aplicable a los procesos contencioso-administrativos, por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el proceso comienza con la presentación de la demanda (artículo 339 del Código de Procedimiento Civil) y por ende la instancia. En los casos de los procesos contencioso-tributarios, sin embargo, según el artículo 181 *ejusdem*, la instancia propiamente se inicia si el Recurso es interpuesto directamente ante el tribunal, después de la notificación de la Administración Tributaria y en los casos en que se interpone ante dicha Administración, pasados veinte días si aquél llega ante el tribunal dentro de este lapso; a partir de la notificación del recurrente si el expediente del recurso llega al tribunal después de vencido este lapso, tal como se desprende de los artículos 177, 179 y 180 *ejusdem*”.

De manera pues, a los efectos de la instalación del debate judicial, observa esta Sala, que la contribuyente, al interponer el recurso y según lo establecido en el ya citado artículo 179 del Código Orgánico Tributario, vigente para entonces está a derecho en el caso de autos, por efecto de la interposición del recurso directamente ante el organismo jurisdiccional, y en cuanto a la Administración Tributaria, se observa que ésta quedó notificada por aplicación analógica de la disposición contenida en el artículo 216 del Código de Procedimiento Civil, el día 10 de diciembre de 1987, al consignar en autos, el expediente administrativo contentivo de los antecedentes de

la actuación del órgano contralor, cuyos resultados fueron impugnados por la recurrente.

Una vez que las partes intervinientes en el proceso estaban a derecho, el tribunal *a quo* ha debido dictar el correspondiente auto admitiendo o inadmitiendo el recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 del Código Orgánico Tributario aplicable al caso, sin embargo y así lo hemos visto, no es la inactividad del juez, *per se*, la que acarrea la perención de la instancia, sino que es la inactividad de las partes la que es sancionada con esta declaratoria de perención; y, así, la recurrente ha debido y ha podido diligenciar solicitando el pronunciamiento judicial para lograr la continuación del proceso y evitar que perimiera la instancia con el grave perjuicio que ello acarrea a sus intereses.

El hecho de dejar transcurrir un año como simple observador de la inactividad judicial sin gestionar en el expediente judicial, evidencia la falta de interés, por parte de la recurrente, de obtener un pronunciamiento de la autoridad judicial ante la cual ha sometido el conocimiento del asunto y es así como, encontrándose la causa paralizada a partir del 10-12-87 sin *actuación alguna de las partes*, se cumplieron los extremos previstos en el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil para declarar perimida la instancia, tal como la solicitara la representación fiscal en diligencia de fecha 13-12-88 y así se declara.

CSJ-SPA (ET)

5-4-94

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Hedderich

La doctrina contencioso-administrativa, como se evidencia de las citas doctrinales hechas por la apelante, abunda en criterios acerca de la naturaleza de las sentencias que recaen en los distintos procesos que se llevan a cabo en la jurisdicción contencioso-administrativa y en la jurisdicción contencioso-tributaria. El legislador tributario venezolano consideró, inicialmente, que las sentencias definitivas en esta materia, comportan ejecución por el mismo tribunal que las dictó. En efecto el Código Orgánico Tributario de 1983, en su artículo 215 disponía lo siguiente:

“Será competente para la ejecución de las sentencias definitivas dictadas en el recurso contencioso-tributario, el tribunal al que hubiere correspondido el conocimiento de dicho recurso en primera instancia”.

En el caso *sub júdice* el conocimiento del asunto en primera instancia correspondió como antes se dijo, al Tribunal Superior Tercero de lo Contencioso-Tributario; y, por tanto, de tratarse de una sentencia definitiva, no había ninguna duda de que correspondería, también a ese órgano jurisdiccional, conforme al expresado precepto legal contenido en el artículo 215 del Código Orgánico Tributario vigente para entonces, dictar el decreto ordenando la ejecución de ese fallo, a fin de que la Administración Tributaria procediera a hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones fiscales cuantificadas en las expresadas planillas Nos. 426737, 426738, 426739, 426740, 426741 y 426742 expedidas por montos respectivos de Bs. 81.404,85; Bs. 46.208,09; Bs. 184.828,41; Bs. 139.573,61; Bs. 70.769,03 y Bs. 30.158,03, correspondientes a los ejercicios fiscales de la contribuyente, de 1961-1962; 1962-1963 y 1963-1964.

La decisión corresponde a una sentencia interlocutoria, pues se dicta en ocasión de la suspensión del juicio, por sustitución de la garantía otorgada por la contribuyente para responder al Fisco Nacional de las resultas del recurso ejercido; y con dicha decisión se puso fin al juicio, es decir que, se está en presencia de una sentencia interlocutoria que tiene fuerza de definitiva y, como tal, declaró “definitivamente

firmes las seis (6) planillas impugnadas y ordenó, en consecuencia, su cancelación" (folio 394).

El legislador tributario venezolano ha consagrado la apelación tanto de la sentencia definitiva como de las interlocutorias que causan gravámen irreparable (Art. 187 del Código Orgánico Tributario de 1983); no obstante cuando se trata de la ejecución de sentencias, en el artículo 215 *ejusdem*, hacía referencia solamente a las "sentencias definitivas", vocablo este que abarca, sin lugar a dudas, tanto las sentencias definitivas que resuelven el asunto de fondo litigioso, como las interlocutorias que ponen fin al juicio, es decir, que finalizan la instancia y tienen así, el carácter de definitivas.

De manera que, en este caso el Código Orgánico Tributario atribuyó, igualmente, competencia, al Juez Superior Contencioso-Tributario, que con su decisión contenida en una sentencia interlocutoria, pone fin al juicio, para decretar la ejecución de dicha decisión judicial.

Sin embargo, *no debe confundirse este Decreto de ejecución de estas sentencias que recaen en ocasión de la interposición de los recursos contencioso-tributarios*, conforme a la disposición del artículo 215 del Código Orgánico Tributario vigente para entonces *con el mandamiento de ejecución de créditos fiscales que se originan en ocasión del procedimiento previsto para los juicios ejecutivos* conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 190 y siguientes del Código Orgánico Tributario vigente para entonces (artículo 197 del código vigente); por cuanto la "ejecución" de las sentencias definitivas o con carácter de definitivas, que recaen en ocasión del ejercicio de los Recursos Contencioso-Tributarios, no conlleva el cobro ejecutivo de los actos de liquidación fiscal que constituyen el objeto de la *litis*; por cuanto dicha ejecución debe quedar circunscrita a los términos del mandato judicial, el cual en estos procesos contencioso-fiscales de anulación (hoy, contencioso-tributarios de anulación), si bien el juez no se limita a la declaración de la validez o no y de la eficacia o no de los actos impugnados, lo que, en definitiva, constituye la pretensión del accionante cuando interpone este recurso jurisdiccional, ya que el Juez de lo Contencioso-Tributario tiene jurisdicción sobre el fondo del asunto planteado pudiendo, no sólo anular o confirmar los actos recurridos, sino reformarlos y ordenar su sustitución, no es menos cierto que escapa a su competencia, como una consecuencia de su decisión, la orden de ejecución de los créditos fiscales contenidos en aquellos actos administrativos de contenido tributario sobre los cuales recayó su sentencia. Pretender, como lo hace la representación fiscal que el Juez Contencioso-Tributario que conoció del recurso Contencioso-Fiscal interpuesto por la Corporación Venezolana de Aluminio, C. A. (COVENAL), libre mandamiento de ejecución de los créditos fiscales contenidos en los actos administrativos de liquidación que se declararon firmes, es exigir una ejecución de una pretensión que no formó parte del recurso accionado, pues con su ejercicio el contribuyente recurrente sólo buscó obtener del juzgador la declaratoria de nulidad de los actos recurridos y al no ser procedente esta pretensión del accionante, la decisión que recae es la de confirmar los actos recurridos, declarando su validez y eficacia.

Una vez declarados definitivamente firmes los actos de liquidación fiscal, por sentencia firme, si el contribuyente no cumple con su obligación de pago, dentro del plazo que la Administración tributaria le concede para ello, la mencionada Administración tiene la vía de accionar el juicio ejecutivo previsto en los artículos 190 (197) y siguientes del Código Orgánico Tributario; juicios estos cuyo conocimiento fue atribuido, en principio, por expreso mandato contenido en el artículo 213 *ejusdem*, a los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario. Sin embargo por disposición contenida en el párrafo segundo del mencionado artículo 213 se previó que el conocimiento de dichos juicios ejecutivos, podría ser atribuido a la jurisdicción civil

ordinaria, como en efecto lo fue, mediante Decreto N° 2242 de fecha 25 de septiembre de 1983.

C. *Contencioso-Electoral*

CSJ-SPA (135)

22-3-94

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Rafael Tovar vs. Consejo Supremo Electoral

Como punto previo debe la Sala resolver lo relativo a la inadmisibilidad del recurso contencioso-electoral ejercido, y en tal sentido considera:

El recurso contencioso-electoral interpuesto está referido a nulidad de votaciones y el fundamento legal para interponerlo: el artículo 42 ordinal 12 y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y los artículos 193 numerales 3, 6 y 7; 194, 195 y 196 de la Ley Orgánica del Sufragio. El objeto: obtener la nulidad de votaciones en determinadas Mesas Electorales, realizadas el 6 de diciembre de 1992 en jurisdicción del Estado Nueva Esparta para elegir gobernador del mencionado estado, cuyos resultados se publicaron de conformidad con el artículo 196 de la Ley Orgánica del Sufragio en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Ext. N° 4.533 del 25 de febrero de 1993.

El procedimiento que corresponde aplicar y así lo determinó correctamente el Tribunal de Sustanciación de esta Sala, y al cual se sometieron las partes sin alegar en ningún momento su improcedencia, es el establecido en el Título V de la Ley Orgánica del Sufragio (recientemente derogada), por referirse precisamente el caso a un recurso de nulidad de impugnación de votaciones.

Ahora bien, el artículo 42 ordinal 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el 43, señala que corresponde a la Sala Político-Administrativa "Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral...".

Por su parte, el artículo 195 de la Ley Orgánica del Sufragio (1992) consagra que "Los recursos de nulidad establecidos en la presente ley deberán intentarse ante la Corte Suprema de Justicia".

En tal virtud, estima la Sala que ambas normas concurren a determinar su competencia para la declaratoria de nulidad de Actos Administrativos dictados por el Consejo Supremo Electoral, e igualmente conocer los actos administrativos referidos a nulidad de elecciones (artículos 191 y 192 de la Ley Orgánica del Sufragio), así como la nulidad de votaciones en cualquier Mesa Electoral (Artículo 193).

Por tanto, no resulta a juicio de la Sala inadmisibile el recurso de nulidad de votaciones interpuesto, por la circunstancia de que se invoque el artículo 42 ordinal 12 de la ley que rige a este Alto Tribunal, si se hace conjuntamente como en este caso, con el artículo 193 numerales 3, 6 y 7, 194, 195 y 196 de la Ley Orgánica del Sufragio, por lo que el lapso para intentar el recurso en cuestión, de acuerdo al artículo 196 citado, es *dentro* de los treinta (30) días *después de la publicación* en Gaceta Oficial de la República de Venezuela *del resultado de las elecciones*.

Es por lo anterior, que no resulta aplicable el criterio establecido por esta Sala en el caso Juan Márquez Albornoz (sentencia de 14-8-91), dado que en esta oportunidad se trata de nulidad de votaciones (artículo 193), no se han esgrimido alegatos de inconstitucionalidad, y el procedimiento aplicado es precisamente el consagrado en la Ley Orgánica del Sufragio para este tipo de recurso.

Por las razones señaladas, la Sala desestima el alegato de inadmisibilidad opuesto por el apoderado judicial del Consejo Supremo Electoral, y así lo declara.

**CSJ-SPA (135)**

**22-3-94**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Rafael Tovar vs. Consejo Supremo Electoral.

Otro aspecto que debe dirimirse, como cuestión previa es la solicitud de desestimar el recurso de nulidad de votaciones interpuesto, por cuanto el recurrente Rafael Tovar, había intentado el recurso de revisión numérica y el acto que dictó el Consejo Supremo Electoral mediante el cual lo declaraba sin lugar, es el que ha debido ser impugnado, y no la nulidad de votaciones; por cuanto los argumentos en ambos recursos (administrativo y judicial) en cuanto a los vicios en las Actas de Escrutinios son los mismos.

Sobre este particular, la Sala fijó posición al respecto en la sentencia recientemente dictada el 9 de febrero de 1994, caso de nulidad de votaciones en Mesas Electorales para la elección de Gobernador del Estado Delta Amacuro, cuando en su página 19 estableció:

"...el objeto del presente recurso no tiene por qué condicionarse al objeto del recurso de revisión. Estima la Sala que el impugnante de las votaciones tiene libre facultad de solicitar la nulidad de las votaciones, tanto de las mesas sobre las cuales recayó el recurso de revisión numérica como de otras que no hubieren formado parte del mismo. Asumir el criterio según el cual el objeto del recurso de nulidad de votaciones debe ser el mismo que el del recurso de revisión numérica, equivaldría a convertir el recurso de nulidad de votaciones en una revisión del acto administrativo que decide en torno a este recurso".

Agrega la sentencia en cuestión:

"...Insiste esta Sala de acuerdo a lo anterior, que el objeto del presente recurso no necesariamente debe ser el mismo del recurso ejercido en sede administrativa, por lo tanto resulta improcedente la pretensión de la parte opositora...".  
Aplicable resulta el criterio anterior a esta causa, y así se declara.

El Título V de la Ley Orgánica del Sufragio regula el contencioso-electoral y consagra tanto la nulidad de elecciones como de votaciones, supuesto este último a que se contrae el presente recurso, y cuyas consecuencias pueden afectar la realización de determinadas votaciones.

Las causas que pueden afectar la nulidad de las votaciones están consagradas en la ley, y el artículo 193 de la Ley Orgánica del Sufragio, consagra los supuestos que permiten la declaratoria de nulidad de las votaciones realizadas en las mesas electorales. Además, deben tenerse presente las exigencias que se establecen en la misma ley, que pueden llevar también a la declaratoria de nulidad de votaciones de mesas electorales, por cuanto constituyen requisitos y solemnidades para la realización de las fases del proceso electoral, directamente relacionadas con lo ocurrido en mesas de votación, de la oportunidad en que éstas ocurran en el proceso electoral, y los criterios de validación dictados por el Consejo Supremo Electoral (así lo estableció la sentencia de esta Sala en el caso conocido como Petare de 11 de diciembre de 1991); si producen alteración manifiesta y comprobada de las Actas, constitución ilegal de la Mesa o que sean preparadas las Actas de Escrutinio por personas no autorizadas por la Ley Orgánica del Sufragio.

El Consejo Supremo Electoral ha enviado a esta Sala como expediente administrativo, todas las Actas de Escrutinio y los Cuadernos de Votación correspondientes

a las Elecciones de Gobernador del Estado Nueva Esparta, calificándolas así: Actas Invalidadas *por inconsistencia numérica*, sesenta y siete (67) Actas; invalidada *por carecer de contenido informativo*, una (1) Acta; invalidada *por mutilación*, una (1) Acta, y Actas Válidas trescientos setenta y cinco (375).

Consata la Sala, que la distribución del material electoral enviado por el Consejo Supremo Eleccoral, en la forma antes expresada, se corresponde con el informe que presentara la "Comisión Interventora" del Estado Nueva Esparta designada por el Consejo Supremo Electoral para sustanciar el recurso de revisión numérica interpuesto por el ciudadano Rafael Tovar, Comisión que dice practicar *una exhaustiva revisión del total de las cuatrocientas cuarenta y cuatro (444) Actas* contenidas en el sobre N° 1 correspondiente al Estado Nueva Esparta y quien recomienda al Cuerpo. declarar sin lugar el recurso interpuesto. Es así, como el Consejo Supremo Electoral dicta el acto administrativo mediante el cual resuelve el recurso, que llama de revisión numérica y en el cual se dice que la mencionada Comisión Numérica del Estado Nueva Esparta, *revisó los cómputos hechos por la Junta Electoral Principal del referido Estado a objeto de verificar los resultados numéricos que pudieran influir en la proclamación correspondiente* y resuelve (el Consejo Supremo Electoral) declararlo sin lugar, con respecto a la totalización efectuada para la proclamación de Gobernador del mencionado Estado por cuanto "no se evidencian errores matemáticos que influyan sobre la proclamación correspondiente". Entonces, el recurso ejercido era sobre los cómputos definitivos efectuados por la Junta Electoral Principal del Estado Nueva Esparta, y la Comisión Numérica (actuación sobre la cual se funda el Consejo Supremo Electoral), *revisó todos los cómputos hechos para verificar resultados numéricos que pudieran influir en la proclamación correspondiente*, y observa y constata esta Sala, que tal Comisión *aplicó los criterios de validación* aprobados por el Cuerpo, sin precisar cuáles empleó para validar Actas, proceso administrativo distinto a lo que la Ley Orgánica del Sufragio y el acto dictado califica como errores matemáticos.

La decisión que consta en el expediente como "Anexo E" traído a los autos por el ciudadano Morel Rodríguez Avila, copia certificada del recurso de Revisión Numérica interpuesto por el ciudadano Rafael Tovar, (folios 62 a 68), fue publicada en la Gaceta Oficial N° 35.151 de 11 de febrero de 1993 (N° 930126-10 de 26 de enero de 1993), reflejado cinco (5) días mas tarde en el resultado de la elección de Gobernador del Estado Nueva Esparta (Resolución N° 930216-0018) de 16 de febrero de 1993, pero publicada en la Gaceta Oficial N° 4.533 Ext. del 25 de febrero de 1993).

Visto lo anterior, esta Sala observa que la Ley Orgánica del Sufragio de 1992, establece diferencias en los procedimientos administrativos mas no en el judicial, estando aquellos consagrados en el artículo 40 y en el artículo 46, ordinal 15 y Parágrafo Unico, de la referida ley; y en este punto, visto que el recurrente optó por el supuesto de nulidad de votaciones alegando las causales taxativamente establecidas en el artículo 193, y en particular en los numerales 3, 6 y 7, esta Sala Político-Administrativa declara que sólo se pronunciará por la nulidad de votaciones en las mesas identificadas por los accionantes como contentivas de los vicios por ellos alegados, visto que la Ley Orgánica del Sufragio *autoriza* en su artículo 194, a los organismos electorales, *los partidos políticos nacionales y todo ciudadano mayor de dieciocho (18) años, inscrito en el Registro Electoral Permanente y con residencia en la respectiva circunscripción electoral, a intentar directamente "los recursos de nulidad que establece la presente ley"*, como es la nulidad de votaciones en cualquier mesa electoral, de acuerdo a los supuestos de nulidad consagrados en el artículo 193 tantas veces mencionado, una vez publicados los resultados electorales en la Gaceta Oficial.

Independientemente del recurso ejercido en este expediente, como es la nulidad de votaciones en Mesas Electorales, por supuesto consagrados en la ley e identifica-

das las mesas a las cuales se le imputa la nulidad de tales Actas de Escrutinio, tenía la posibilidad legal el recurrente, de haber ejercido el recurso a que se contrae el artículo 151 de la Ley Orgánica del Sufragio, dentro de los treinta (30) días siguientes a la respectiva proclamación del candidato electo, (en este caso a Gobernador del Estado Nueva Esparta), basado en evidencias de errores matemáticos en los cómputos hechos por la Junta Electoral, sobre los cuales el Consejo Supremo Electoral ordenaría las correcciones pertinentes, visto que queda a salvo —dice la norma— las acciones de nulidad relacionadas con el acto administrativo de la proclamación. Luego en este punto los recurrentes consideran que independientemente de la proclamación que ratificó el Consejo Supremo Electoral en el acto que declaró sin lugar el recurso numérico intentado por el ciudadano Rafael Tovar, el recurso ahora intentado por ante esta Sala se refiere a la solicitud de nulidad de actas de escrutinios pertenecientes a Mesas Electorales perfectamente identificadas y que la Sala procederá a examinar a continuación, por ser un recurso directo consagrado en la Ley Orgánica del Sufragio (artículo 193), y por tener una finalidad jurídica distinta, a la de corregir errores matemáticos (artículos 151 y 199). Se desestima la inadmisibilidad del recurso por la alegada cosa juzgada administrativa, prejudicialidad y recurso paralelo opuestos por el ciudadano Morel Rodríguez, y así se declara.

**CSJ-SPA (17)**

**3-2-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: José A. Salazar vs. Consejo Supremo Electoral

En cuanto a la legitimación para ejercer este tipo de recurso, el artículo 194 de la Ley Orgánica del Sufragio autoriza a los organismos electorales, los partidos políticos nacionales y a los ciudadanos mayores de dieciocho (18) años, inscritos en el Registro Electoral Permanente y con residencia en la respectiva circunscripción electoral para intentar los recursos de nulidad anteriormente señalados.

En el caso de autos, la parte actora ejerce el recurso en forma personal y no en nombre de una organización política, prueba de ello lo constituye el poder que en nombre propio le otorgase a sus representantes judiciales. Resulta obvio para la Sala en razón del interés calificado del ciudadano José Armando Salazar Fernández, toda vez que participó en dicho proceso electoral como candidato a gobernador, que los requisitos que contempla la Ley Electoral para que cualquier ciudadano pueda acceder a la jurisdicción contencioso-electoral fueron cumplidos y así se declara.

En cuanto concierne a la parte opositora, considera esta Sala bajo el mismo criterio, que el ciudadano Emeri Mata Millán, dada su condición actual de Gobernador del Estado Delta Amacuro, ha cumplido con las condiciones previstas en la Ley Orgánica del Sufragio para acudir a esta jurisdicción, a saber: ser mayor de edad, estar inscrito en el Registro Electoral Permanente y con residencia en la respectiva circunscripción electoral. Así se declara.

También se aprecia la participación del partido Socialcristiano COPEI como oponente al recurso con base en los mismos argumentos que el ciudadano Emeri Mata Millán. En tal sentido considera la Sala que siendo el referido partido político de carácter nacional tal como consta en el poder otorgado por el presidente de dicha organización política a los abogados que ejercen su representación, está plenamente legitimado para actuar en el presente juicio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley Orgánica del Sufragio y así se declara.

El recurso contencioso-administrativo que ha sido sometido al conocimiento de esta Sala es el denominado por la doctrina como recurso de nulidad de votaciones

cuyo fundamento es el artículo 193 de la Ley Orgánica del Sufragio en concordancia con el artículo 195 *ejusdem* ubicados ambos artículos en el título V de la ley denominado De lo Contencioso-Electoral.

El efecto principal de la decisión que recae sobre este tipo de recurso es la nulidad de las votaciones en la Mesa Electoral donde haya sido apreciado el vicio o los vicios a los que se refiere el propio artículo 193 de la ley que rige la materia. En el caso de autos el impugnante fundamenta su recurso en los ordinales 2º y 7º del referido artículo, esto es “Por haberse constituido ilegalmente la respectiva Mesa Electoral”; y “Por alteración manifiesta y comprobada y por destrucción de todos los ejemplares de las Actas, de tal manera que les resten su valor informativo”. Debe precisarse entonces que el objeto de este recurso lo constituyen las votaciones realizadas en las Mesas Electorales identificadas en la demanda, motivado por las causales de nulidad antes referidas.

Vinculado con lo anterior, vale destacar que el argumento de la parte opositora dirigido a rechazar la impugnación de tres (3) actas en el presente juicio, por no haber sido incluidas en la oportunidad en que fue ejercido el recurso de Revisión Numérica, resulta improcedente debido a que el objeto del presente recurso no tiene por qué condicionarse al objeto del recurso de revisión. Estima la Sala que el impugnante de las votaciones tiene libre facultad de solicitar la nulidad de las votaciones, tanto de las mesas sobre las cuales recayó el recurso de revisión numérica como de otras que no hubieren formado parte del mismo. Asumir el criterio según el cual el objeto del recurso de nulidad de votaciones debe ser el mismo que el del recurso de revisión numérica equivaldría a convertir el recurso de nulidad de votaciones en una revisión del acto administrativo que decide en torno a este recurso.

Insiste esta Sala de acuerdo a lo anterior que el objeto del presente recurso no necesariamente debe ser el mismo que el del recurso ejercido en sede administrativa, por lo tanto resulta improcedente la pretensión de la parte opositora en el sentido de excluir tres (3) Actas que no formaron parte del recurso administrativo aludido y así se declara.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. *Derecho de Propiedad: limitaciones*

#### A. *Propiedad urbana*

CSJ-SPA (191)

24-3-94

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística establece en su artículo 10:

- “Es de la competencia de los Municipios en materia urbanística;  
1. Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local...”.

El artículo 38 *ejusdem* dispone que la elaboración de estos planes corresponde al organismo municipal de planificación, o en su defecto, a quien designe el Concejo Municipal, y señala el procedimiento a seguir una vez elaborado el proyecto de plan. De manera pues, que a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística —16 de diciembre de 1987—, se encuentra claramente determinada la forma en que se establecen las zonificaciones de los inmuebles y se les atribuye el

carácter de urbanos. Es sólo a través de la normativa establecida en dicha ley que se pueden elaborar planes de desarrollo urbano locales, de ordenación urbanística, planes regionales de ordenación del territorio y el plan nacional de ordenación de territorio.

En razón de lo anterior, la Sala considera que los peritos actuaron ajustados a derecho, cuando no tomaron en consideración la citada Ordenanza para calificar al inmueble expropiado como suburbano.

### B. *Propiedad costera*

**CSJ-SPA (201)**

**24-3-94**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varaderos La Isla, S. A. vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

Efectivamente el artículo 4º de la Ley de Navegación dispone que cierta franja de terreno, adyacente al mar, está sometida, por razones de seguridad, a la jurisdicción estatal, y, en consonancia con tal precepto, por tratarse la zona en la que se instalarían los varaderos autorizados, de la franja referida en el artículo 4º de la Ley de Navegación —de lo que hace expresa mención—, la autorización concedida a Varaderos La Isla —así como al resto de las empresas que se instalaron en el sector en el que se construyó posteriormente el muelle que fundamentó la emisión del decreto de expropiación— preveía que: “los terrenos situados a la orilla del mar, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta (50) metros medida desde la línea de la más baja marea hacia adentro, están sometidos a la jurisdicción del Ministerio de Comunicaciones”, y que, “una vez que surjan los motivos que hagan necesaria la desocupación de esos terrenos, se procederá a ello sin que por tal circunstancia tenga el Estado obligación de indemnizar”.

Las franjas de terreno a que hace referencia el artículo referido deben considerarse como bienes del dominio público —a pesar de no estar comprendidas en la enumeración que hace el Código Civil—, debiéndose, por ello, atribuírseles las notas definidoras de bienes de tal clase como lo son su carácter inalienable e imprescriptible, que les hacen escapar de la posibilidad de constituir objeto de propiedad particular.

Por ello, tanto del artículo mencionado como del texto de la autorización citada se desprende que ninguna indemnización le corresponde a los particulares ocupantes de terrenos que, por ley, son considerados como del dominio público, toda vez que carecen de derecho de propiedad sobre los mismos y eso es lo que, en realidad, destaca el texto de la autorización al indicar que, al ser necesario, se procederá a desocupar el terreno sin tener que indemnizar. Sin embargo, no puede desconocerse la titularidad del derecho de propiedad de las bienhechurías que los ocupantes legítimos de un terreno —como es el caso, en el que la ocupación deriva de un acto autorizador del Estado— hubieren construido, por lo que, en caso de ser adquiridas por éste, los propietarios deben ser indemnizados por la transferencia coactiva de la propiedad que se ha generado.

La anterior afirmación no es negada —como lo pretendió el Ministerio de Transporte y Comunicaciones— ni por la Ley de Navegación ni por las autorizaciones concedidas a la recurrente y demás empresas ya indemnizadas siendo, por el contrario,

reafirmada por el propio Decreto N° 1.136 al ordenar que se proceda a la expropiación de los inmuebles propiedad particular que se encuentren dentro de los lotes que se mencionan como ocupados por los varaderos del sector, incluyendo el que servía de asiento a la recurrente. Obviamente no se preveía expropiación de los lotes sino de los bienes que, ubicados en ellos, perderían sus dueños en virtud de la desocupación que se realizaría para la construcción del muelle.

Así, esos inmuebles de propiedad particular están, constituidos por las bienhechurías levantadas en casos como el presente, en el que el particular ocupaba un terreno que es del dominio público, en parte, y de propiedad municipal, en otra, como lo destaca la recurrente al observar que la profundidad del terreno excedía de los cincuenta metros a que se refiere la ley, perteneciéndole el excedente al municipio. Así lo aceptó tácitamente el propio Estado al realizar la adquisición de éstas en el caso de los otros 6 varaderos del sector y no puede pretender negarlo ahora, sin olvidar que conforme al artículo 99 de la Constitución, el Estado garantiza la propiedad a los particulares, los cuales tienen derecho, en caso de que sean adquiridos forzosamente sus bienes, a una justa indemnización en los términos que consagra el artículo 101 —también de la Carta Magna—, desarrollado, a su vez, por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social.

No puede aplicarse tampoco —aunque tal criterio no fue expuesto en el acto impugnado como fundamento de la negativa—, la afirmación según la cual en el caso presente lo que existe es una relación de comodato, prevista en el Código Civil, en la que el comodatario se obliga a cuidar la cosa dada en uso, a retornarla al serle exigido por el comodante y a no pretender resarcimiento por las mejoras realizadas. En efecto, no se trata, en el caso de autos, de una relación de tal clase —vinculación esta que ni Estado ni particular previeron nunca—, sino de una típica relación de derecho público en la que un órgano estatal autoriza a un particular, a través de un acto administrativo, para ocupar un terreno que no le pertenece y a dedicarse a determinada actividad, sin que por ello surja entre ellos relación como la sustentada por la Procuraduría General de la República. Así, todo contrato requiere la manifestación de voluntad de cada una de sus partes de crear un vínculo determinado, sea cual sea la denominación que se le dé, pero en este caso no se desprende de autos que tal voluntad existiere y así se declara.

No obstante, al no constituir ese alegato fundamento de la negativa a indemnizar —siendo tal sólo traído ahora al conocimiento del tribunal, aun cuando el criterio había sido sostenido en la opinión que se había formulado con anterioridad—, sino que los argumentos fueron otros, resultando éstos errados como se indicó, ninguna importancia tiene aquél en este momento, toda vez que, aun de ser ciertos, en nada cambian el hecho de que el órgano administrativo hubiere adoptado su decisión con fundamento en un falso supuesto y así se declara.

Por todo lo expuesto, tanto los varaderos ya indemnizados como el ahora recurrente tenían derecho al pago por la transferencia coactiva de sus bienhechurías y, en consecuencia, esta Sala concluye que el Ministro de Transporte y Comunicaciones, al dictar el acto impugnado, ratificatorio de otro de idéntico contenido, actuó con fundamento en un falso supuesto, por darle un alcance erróneo al artículo 4° de la Ley de Navegación y a la autorización otorgada a la recurrente en el año 1962, razón por la cual se encuentra viciado de nulidad y así se declara.

C. *Parques Nacionales*

CSJ-SPA (10)

27-1-94

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Parque Nacional Los Médanos.

Establecidos los hechos en la forma como quedó expuesta, pasa la Sala al análisis de las cuestiones de Derecho con arreglo a las pretensiones deducidas, a cuyo efecto considera pertinente precisar en primer término, cuál es la proyección legal del Parque Nacional, y las consecuencias de su declaratoria sobre un bien en particular. Y en segundo término al de las defensas esgrimidas por la parte demandada, para lo cual se esbozarán de modo sumario los aspectos más relevantes de dicha figura conservacionista.

La Convención Americana para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas, integrada a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley Aprobatoria del 15-7-41 (Gaceta Oficial Nº 20.643 del 13-11-41), define como "Parque Nacional", a aquellas regiones establecidas para la protección, conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y de la fauna de importancia nacional, de las que el público puede disfrutar mejor al ser puestas bajo vigilancia oficial. Por su parte, el artículo 10 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, dice que serán declarados Parques Nacionales "aquellas regiones que por su belleza escénica natural, o por la flora y fauna de importancia nacional que en ellas se encuentren, así lo ameriten".

En la Exposición de Motivos de la ley precitada, se señala que la reglamentación adoptada por primera vez en nuestro país, prevé las situaciones inherentes a la *actividad* agrícola y al "problema campesino", que pueden verse alterados por las declaratorias de figuras conservacionistas, como la de los Parques Nacionales, tomando en cuenta el tipo de actividad que se ha desarrollado y puede desarrollarse.

Conforme a las premisas anotadas, recientemente se ha propuesto por nuestra doctrina (entre otros, Venturini, Alí, Vid. *Repertorio Forense*, Caracas, 1991), la vinculación de la figura de Parque Nacional a la noción de orden público vital o existencial. Se piensa así que el Parque Nacional es un área natural integrada por un ecosistema primigenio, que no ha sido sustancialmente alterado por la ocupación humana u otro factor demeritante, en virtud de lo cual es objeto de protección especialísima para la preservación del ambiente con miras a la satisfacción de necesidades inherentes al mantenimiento de la especie. Por ello su régimen legal está vinculado a un especial y superior tipo de "orden público", cual es el llamado *orden público vital o existencial*, que comprende en armoniosa síntesis lo económico, lo social, lo biológico y aun lo estético (Loc. cit.).

El Parque Nacional, por tanto, es una entidad ecológica con sustantividad especial. Por ello es un "bien *en sí*", de naturaleza especial, que el autor nacional Gonzalo Pérez Luciani, en dictamen para el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, de fecha 11 de abril de 1978, lo define como un *bien de uso controlado*, lo cual determina que la Administración pueda ejercitar respecto de tales bienes, derechos y poderes, que a la vez hacen nacer para el propietario del bien, algunas situaciones por lo general desventajosas. Así, el propietario de un fundo comprendido en un Parque Nacional o que se inserte en éste, si bien conserva todos los poderes de disposición de su fundo, y aun de disfrute del mismo, sin embargo, se ve privado de las facultades inherentes al dominio que le impiden cambiar o alterar el bien en su materialidad, al ejercer su derecho de disfrute. De ahí el llamado *ius utendi*, correspondiente al propietario del fundo afectado por un Parque Nacional, no puede

ejercerse por éste de manera que comprometa la materialidad física del Parque. En tal sentido, es claro que los usos posibles de los Parques Nacionales, entendidos éstos no sólo en su extensión territorial, sino como el conjunto de todos sus componentes, e incluso de las diversas unidades de tenencia prediales que albergue, están taxativamente previstos por la misma ley y sólo pueden materializarse mediante acto expreso de la propia Administración. Además, no cabe duda, que la creación de tales Parques priva, de manera singular, a los propietarios de facultades esenciales de su derecho de propiedad, que exceden de la simple obligación de soportar o padecer tales limitaciones generales al dominio. Por eso, por ejemplo, en caso que los terrenos afectados se hubieren con anterioridad destinado a actividades agrarias, y se requieran para el manejo del parque, la Ley Forestal de Suelos y Aguas prevé su expropiación (artículo 15).

Ahora bien, dentro de la orientación precedente, aun cuando el decreto de creación de un Parque Nacional que afecte fundos privados, no sea exactamente, por sí mismo, un acto ablativo o ablativo, del derecho de dominio, ni transmisivo, es decir, expropiatorio, en sentido estricto, en favor de la Administración, dado que, en cierto modo, la propiedad como relación jurídica específica, no desaparece, sin embargo, podría significar una lesión a su esencia, es decir, en sus atributos fundamentales. En efecto, si la Administración a los efectos del manejo del parque requiere del fundo afectado, puede expropiarlo, pero ello sólo cuando considere que tal expropiación resulte determinante para el desarrollo del parque, como se desprende del texto del encabezamiento del artículo 15 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas. Ello explica por qué, aun siendo el Parque Nacional un bien de uso controlado, mientras no sea expropiado el particular afectado pueda impedir el acceso al público, de acuerdo a la normativa del derecho privado, pues sólo es dable permitir a la comunidad su disfrute mediante la expropiación correspondiente. Sin embargo, las actividades de sus propietarios quedan sujetas a un régimen autorizatorio y de temporalidad, es decir, han quedado alterados, y algunas veces hasta impedidas en su ejercicio, lo cual supone una lesión.

## 2. Expropiación

### A. Arreglo amigable

**CPCA**

**20-5-94**

#### *Voto salvado del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis*

I. El pedimento que ha dado origen a la presente causa consiste en la ejecución de un arreglo amigable, pedimento que fundamenta la parte actora en "jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia de que el arreglo amigable participa de los mismos efectos de la sentencia de expropiación". Sobre el particular, considera necesario el Magistrado disidente analizar el alcance de tal expresión, a la luz de la jurisprudencia emanada tanto de la Corte Suprema de Justicia, como de esta misma Corte. Con tal propósito, observa lo siguiente:

El arreglo amigable previsto en el único aparte del artículo 3 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, es una formalidad que pretende evitar la instauración del procedimiento expropiatorio, a los efectos de soslayar los retardos e inconvenientes de una acción judicial que generalmente ha de culminar con la declaratoria de procedencia de la expropiación, dada la naturaleza y finalidad de esta institución. Sin embargo, la falta de cumplimiento de dicha formalidad no

está prevista como un motivo de oposición a la expropiación, por lo que no vicia la solicitud que haga el ente expropiante el no haber cumplido con el arreglo amigable.

El expresado criterio ha sido sostenido de manera reiterada tanto por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (pueden citarse las sentencias del 20-8-82 y de 8-7-83, a modo de ejemplo), como por esta Corte (ver sentencias del 10-5-84, 21-1-87 y 16-7-87, entre otras), al afirmar que las gestiones del arreglo amigable no constituyen ningún prerequisite procesal a la solicitud de expropiación, cuya omisión pueda servir de fundamento para oponerse a la expropiación por violación de ley.

Dicho criterio pone en evidencia el hecho de que el "arreglo amigable" no es parte del procedimiento judicial expropiatorio, el cual sólo se inicia con la solicitud que hace el ente expropiante ante el tribunal competente, con fundamento en el decreto de afectación dictado de manera previa, afectación que a su vez presupone la ejecución de una obra declarada de utilidad pública o de interés general.

Ahora bien, a pesar de que la previsión normativa acerca del arreglo amigable se ha entendido como una exhortación del legislador para evitar los inconvenientes de un juicio, el intento de determinar su verdadera naturaleza jurídica por parte de la jurisprudencia no ha producido resultados muy sólidos y consistentes.

II. Ciertamente es que existe una tendencia jurisprudencial, muy generalizada, que lo asimila a una sentencia. La expresión exacta que suele utilizarse al respecto es la de que el arreglo amigable "participa de los efectos de una sentencia de expropiación", frase que, acuñada por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, puede encontrarse con frecuencia en fallos de esta misma Corte, como los de fecha 12 de agosto de 1986 (caso Irma Benítez de Oria y Pablo Oria) y 16 de julio de 1987 (caso Alberto Mentado Ochoa).

Tal asimilación podría suscitar extrañeza, ya que el arreglo amigable poco tiene en común con una sentencia pues no se produce en juicio, ni emana de un órgano del Poder Judicial y ni siquiera es un acto unilateral dictado por una autoridad estatal. Pudiera decirse que son sólo sus resultados prácticos los que condujeron al Supremo Tribunal a una conclusión de ese tipo. Ese origen de carácter pragmático puede percibirse en el razonamiento expuesto en uno de los antes citados fallos de esta Corte, el de fecha 16 de julio de 1987, donde se lee lo siguiente:

"Una vez dictado el respectivo decreto de expropiación, se inicia el procedimiento expropiatorio, en el cual el propietario sólo puede transferir su propiedad y exigir la correspondiente indemnización. En una primera fase, de naturaleza administrativa se procede a la concertación del *arreglo amigable*, (...) cuya base es un convenio en la acción expropiatoria por el propietario, que evita el tener que acudir al juicio, o segunda fase del procedimiento, que se ventilaría en sede jurisdiccional. Cuando se llega al acuerdo constituido por el arreglo amigable, *queda suprimida la antes aludida fase procesal* a la cual aluden los artículos 19 y siguientes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y sólo quedan pendientes la fase del justiprecio judicial, la de la ejecución del convenio y del pago de la indemnización, si las partes manifiestan su conformidad con el avalúo que del mismo deriva y no lo impugnan judicialmente. De allí que el arreglo amigable *es una fase previa al juicio que intenta evitar, mediante el convenio del expropiado, la primera etapa del juicio expropiatorio para pasar de inmediato al justiprecio, a la entrega del inmueble y al pago efectivo de la justa indemnización*". (El resaltado es del presente voto salvado).

De la lectura de los párrafos transcritos se desprende con claridad que lo único que la posición jurisprudencial comentada observa en común entre el arreglo ami-

gible y una sentencia de expropiación es la finalidad que aquél tiene de evitar la expropiación por vía judicial; es decir, de acuerdo con esta perspectiva, el arreglo amigable tendría el mismo efecto práctico que la sentencia que declara procedente la expropiación: llegar a la situación en la cual el propietario ya no puede formular ninguna oposición al propósito de la Administración de adquirir el bien de su propiedad, situación a la que se llega en este caso por la vía de un acuerdo de voluntades y, en el otro, porque así lo decide un juez al cabo de un proceso judicial contencioso.

Ahora bien, más allá de esa declaración de principio que asimila el arreglo amigable a una sentencia de expropiación, la jurisprudencia no muestra mucha consistencia a la hora de precisar la verdadera naturaleza jurídica del referido arreglo amigable. Es así como en algunas sentencias esta Corte lo ha calificado de "acto administrativo" (12 de agosto de 1986), mientras que en otras oportunidades ha afirmado que se trata de "un contrato administrativo", como lo hizo en la de fecha 16 de julio de 1987, algunos de cuyos párrafos fueron transcritos *supra*. Esta naturaleza de *convenio* —pero de "orden público", regido por el Derecho Público— que tiene el arreglo amigable ya había sido destacada por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, con el propósito de dejar sentada la idea de que no se trataba de una simple compra-venta (ver sentencia de fecha 13 de junio de 1966).

A poco que se reflexione en ello, salta a la vista que esta segunda calificación es más apropiada que la primera; en efecto, no tiene ningún sentido hablar de acto administrativo cuando no nos estamos refiriendo a una manifestación unilateral de voluntad de la Administración, sino a un acuerdo de voluntades entre ésta y un particular.

III. En cambio, no puede haber duda alguna respecto de la naturaleza contractual del arreglo amigable. Y, una vez determinado que se trata de un contrato en el que la Administración es parte, forzoso es concluir —por aplicación de la reiterada y prolongada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre esa figura— que el arreglo amigable es un contrato administrativo.

Efectivamente, a pesar de ser ésta una figura que ha recibido duras críticas por parte de un autorizado sector de la doctrina patria —quien la critica como una innecesaria importación de una institución propia de otros ordenamientos jurídicos—, lo cierto es que la misma ha sido reconocida entre nosotros por la jurisprudencia desde hace por lo menos 50 años, con la sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de 5 de diciembre de 1944, en el caso de los muelles del Puerto de La Guaira. En sentencias posteriores se fue decantando el concepto, en algunos casos de una manera bastante distanciada de como era entendido en el país de origen, Francia (ver, por ejemplo, sentencias del Máximo Tribunal de fechas 12 de noviembre de 1954, 3 de diciembre de 1959, 14 de diciembre de 1961, 15 de marzo de 1962, 14 de noviembre de 1963 y 13 de agosto de 1964).

Desde 1976, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el contrato administrativo en Venezuela dejó de ser un tema de exclusivo ámbito jurisprudencial y doctrinario, puesto que recibió consagración expresa en el referido texto legal. Como es sabido, en el artículo 42, numeral 14, en concordancia con el artículo 43 de dicha ley, se atribuye competencia a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para:

"conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los *contratos administrativos* en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades".

Con base en esa norma atributiva de competencia —que establece una excepción múltiple al sistema general de distribución de las competencias contencioso-administra-

tivas— y a pesar de las ásperas críticas dirigidas a esa norma por algunos reputados autores, el Supremo Tribunal ha retomado y ratificado su anterior doctrina sobre los contratos administrativos, especialmente a partir del fallo dictado el 11 de julio de 1983 (caso "Acción Comercial"). En éste, la Corte acogió de una manera terminante, como criterio definitorio del contrato administrativo, su vinculación a una finalidad de interés general o colectivo, advirtiendo que la presencia de cláusulas exorbitantes en el contrato puede poner de relieve tal vinculación, pero sin que su ausencia sea suficiente para definirlo como contrato de derecho común, pues si de otra manera se evidencia su vinculación con una finalidad de interés general o colectivo, el contrato será administrativo.

En ulteriores decisiones, la Sala Político-Administrativa no ha hecho más que reiterar el criterio antes expuesto, aplicándolo a diversos supuestos concretos, dentro de los cuales destacan el arrendamiento de instalaciones hoteleras con fines de desarrollo turístico (casos "Hotel Motel Isla de Coche", de fecha 1-4-1986, y "Sudamericana de Hoteles Margarita", del 19 de noviembre de 1987) y la enajenación de ejidos con fines de desarrollo urbanístico o industrial (además del caso ya citado "Acción Comercial", ver el caso "Cervecería de Oriente", del 11 de agosto de 1983; el decidido el 28 de febrero de 1985; el caso "Perforadora Los Llanos, C. A. (PERLLACA)", del 9 de mayo de 1991; el caso "Sociedad Venezolana de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días", del 30 de julio de 1992; y el caso "Construcciones El Tigre, C. A. (CONTICA)", del 12 de diciembre de 1992, entre otros). Es de advertir que en la sentencia definitiva del caso "Hotel Motel Isla de Coche", publicada el 27 de enero de 1993, en la que se ha querido ver un regreso de la Corte respecto de su tradicional doctrina, no hay en realidad ninguna modificación al criterio identificador del contrato administrativo y sólo hubo una discrepancia respecto de la interpretación de una cláusula, calificada como de derecho común por la mayoría y como exorbitante por el Magistrado que salvó su voto en esa oportunidad.

Aplicando ese criterio al caso de autos, no puede haber duda alguna de que el arreglo amigable cuyo cumplimiento es demandado por la República es un contrato administrativo, no sólo por su evidente vinculación a un objetivo de interés general, como lo es la obra Embalse Río Hueque III, Sierra San Luis, Estado Falcón, para cuya construcción se requiere el inmueble objeto de dicho convenio, sino también por el carácter exorbitante de las cláusulas pactadas en el mismo, no usuales en la contratación ordinaria de derecho privado, como lo es la fijación del precio por una comisión evaluadora, regida por la normativa expropiatoria, la posibilidad de impugnación del avalúo, y la condición de "firmeza" que se prevé para el mismo luego de un cierto plazo.

IV. Sentado lo anterior, considera el Magistrado disidente que carece de asidero jurídico atribuir al arreglo amigable "los mismos efectos de una sentencia de expropiación". Un contrato no puede tener tales efectos, pues no es el resultado de un debate tramitado y decidido dentro de un procedimiento judicial.

Los efectos jurídicos de un acuerdo de voluntades entre dos partes son tan diferentes a los de una sentencia, así ambos actos jurídicos se den dentro del marco general de la normativa expropiatoria, que no es posible asimilarlos desde el punto de vista técnico-jurídico. Baste para ello pensar en el carácter intangible de una sentencia, contrapuesto a la posibilidad de rescindir o resolver un contrato, así como la de argumentar judicialmente, que tiene todo cocontratante freno a la pretensión de cumplimiento planteado por el otro.

V. Por lo demás, es necesario apuntar que la propia jurisprudencia que afirma tal principio no es en realidad consecuente por lo que se refiere a los efectos que de tal principio deberían derivarse, lo que demuestra que los propios órganos jurisdic-

cionales que lo han afirmado no están completamente convencidos del contenido del mismo.

Efectivamente, si fuera cierto que el arreglo amigable “participa de los mismos efectos de una sentencia expropiatoria”, al solicitarse judicialmente el cumplimiento del mismo, debería el tribunal aplicar pura y simplemente las disposiciones del Título IV del Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil, “De la ejecución de la sentencia”, sin establecer ningún contradictorio, pues esto iría contra el principio de la cosa juzgada. Sin embargo, ello no es así: en todas las decisiones en que se admite la solicitud de ejecución de un arreglo amigable, argumentando que éste “participa de los efectos de una sentencia”, invariablemente la Corte afirma que va a proceder de conformidad con los artículos 523 y 524 de dicho Código, que son los primeros del referido título (antes, decía que aplicaba los artículos 446, 488 y 449 del Código de 1916, correspondientes a aquéllos), todo ello, con base en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; pero luego, también invariablemente, acuerda al “expropiado” un breve plazo “para hacer los alegatos que crea convenientes”, al cabo del cual se procederá a decidir acerca de la solicitud.

En el caso de autos, el Juzgado de Sustanciación admitió la solicitud con base en el criterio de que “tales arreglos equivalen a una sentencia *pasada en autoridad de cosa juzgada*”, a pesar de lo cual acordó a la República un lapso de tres días de despacho a objeto de que expusiera sus alegatos frente a la solicitud, y previó incluso la posibilidad de abrir una articulación probatoria de ocho días. El fundamento mismo invocado para la admisión —el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, que regula la admisión de la demanda en el juicio ordinario— resulta contradictorio con la idea de que se trata del procedimiento de ejecución de una sentencia “Pasada en autoridad de cosa juzgada”.

No hay duda de que tal procedimiento implica la posibilidad de una oposición a lo solicitado, por parte del “demandado” (“¿condenado” no sería más propio?), de lo cual se deduce que la propia Corte no está acordando verdaderamente al arreglo amigable los efectos de una sentencia; por el contrario, está reconociendo que, ante un contrato suscrito entre dos partes, una de las cuales se niega a cumplirlo (ello es así por definición, pues si no hubiera tal negativa no se habría acudido a la vía judicial), se hace necesario que la Corte, mediante un procedimiento cognoscitivo, regido por el principio del contradictorio, decida la suerte de la pretensión deducida en la demanda, contrastándose con las excepciones y defensas opuestas por la otra parte, con vista de las probanzas aportadas por ambas partes, examen y decisión que desde luego quedarían excluidos si se tratara, no de un contrato, sino de una verdadera sentencia. De hecho, en el presente caso, eso fue lo que ocurrió, ya que la República se opuso terminantemente a la pretensión de la actora y hubo necesidad de abrir la articulación probatoria para comprobar los hechos alegados por una y otra parte, lo que pone aún más de relieve que no se está en presencia de una ejecución de sentencia.

VI. Por otro lado, se observa que ese procedimiento inventado por la jurisprudencia —con fundamento explícito o implícito en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues no concuerda con ninguno de los procedimientos legalmente previstos— resulta a todas luces lesivo del derecho a la defensa, toda vez que el tiempo acordado para ventilar las cuestiones que pueden debatirse con ocasión de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos, —abstracción hecha de que, conforme antes se indicó, se trata de una competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia— es sumamente limitado.

VII. Como consecuencia de todas las consideraciones anteriores, el autor del presente voto salvado llega a la conclusión de que nada en el ordenamiento jurídico venezolano autoriza a seguir manteniendo la posición en que la parte actora basó su

solicitud y que sirvió de fundamento al Juzgado de Sustanciación de esta Corte para admitirla y a la Corte misma para decidirla, por las razones siguientes:

1) El efecto de cosa juzgada sólo puede predicarse de la sentencia y de los actos que el ordenamiento procesal consagra como sus equivalentes, esto es, el laudo arbitral y los medios de autocomposición procesal, debidamente homologados.

2) Un contrato administrativo, por más vinculación al interés general que tenga, no puede gozar de la misma protección judicial. Respecto de su interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución pueden suscitarse controversias entre las partes, sin que sea posible que una de ellas pueda pretender hacer valer el contrato como si se tratara de una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, y constreñir al cocontratante, con ayuda de un tribunal, a cumplir forzosamente su prestación, sin que se establezca un verdadero contradictorio. El híbrido procedimental aplicado hasta ahora no parece ser garantía suficiente del debido proceso.

VIII. Partiendo del hecho de que, con base en la reiterada jurisprudencia antes referida, los arreglos amigables son contratos administrativos, estima el Magistrado disidente que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo carece de competencia para conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo —en este caso— del incumplimiento de un convenio de ese tipo, competencia que no puede ser incluida dentro de “los juicios de expropiación intentados por la República” a que se refiere el ordinal 5º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, ha debido declinar el conocimiento de esta causa en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual, a su vez, habría debido darle el tratamiento procedimental correspondiente a una demanda contra la República por cumplimiento de contrato.

### B. Oposición

CSJ-SPA

3-3-94

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**En el procedimiento expropiatorio, para poder hacer oposición, es necesario que quien la intente aduzca la prueba de su derecho a la cosa sobre la que versa la expropiación.**

La actora en su escrito de oposición, señala que es propietaria de dos lotes de terrenos, cuya prueba de propiedad derivaría de instrumentos notariados. Después de hacer una disquisición sobre la validez de los documentos notariados frente a los registrados, concluya en que realmente es poseedora de dichos lotes de terreno y que tiene planteados ante otros órganos jurisdiccionales juicios reivindicatorios de su propiedad sobre los terrenos objeto de la expropiación y en tal virtud el ente expropiante debió haberla notificado antes de proceder a la ocupación en su condición de poseedora.

De lo anterior se advierte que la recurrente era poseedora de los terrenos que se pretendían expropiar, por lo cual, en tal calidad no tenía el tribunal por qué notificarla pues los poseedores, en el juicio de expropiación, tienen derecho a hacerse parte en el proceso para que se les reconozca en el precio de la expropiación la cuota que les pudiera corresponder por el valor de sus mejoras y los perjuicios que se les causen, por así establecerlo el artículo 28 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, pero no tienen cualidad para oponerse a la expropiación misma y así se decide.

CSJ-SPA (348)

24-5-94

Presidente Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**La Corte analiza las causales de oposición a la expropiación que puede formular el expropiado.**

En varias oportunidades le ha correspondido a la Sala pronunciarse en cuanto al alcance y aplicación del artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

El referido artículo prevé las causales de oposición a la medida expropiatoria que puede formular el expropiado, como son: violación de norma legal expresa; y la oposición fundamentada en la necesidad de que la medida expropiatoria se extienda a la totalidad del bien ya que la parcial lo inutiliza para el uso al que está destinado.

En el primer caso —violación de ley— se trata de una verdadera causal de oposición que coloca al juez expropiatorio en la necesidad de verificar si el Decreto de expropiación transgrede la norma expresa invocada como infringida.

La segunda causal a que se contrae el artículo 26 de la Ley de Expropiación —expropiación total— consagra una auténtica defensa perentoria que modifica la pretensión expropiatoria.

Ahora bien, ha dejado establecido esta Sala que siendo que la oposición fundamentada en la expropiación total goza de similar naturaleza que las cuestiones previas, ella genera una incidencia procesal destinada a que quien invoque tal defensa debe producir la prueba respecto de la veracidad de su afirmación.

Asimismo, se precisa que el oponente deje demostrado —en la articulación probatoria que establece la Ley de Expropiación a tal efecto— no sólo *el uso a que se destina el inmueble*; sino también *la imposibilidad de continuar dándole al inmueble el referido uso, por virtud o consecuencia directa de la expropiación parcial*.

Observa la Sala que el representante judicial del expropiado abogado Eduardo Rumbos —no obstante formular oposición a la solicitud de expropiación parcial— no realizó actividad probatoria alguna para demostrar que la medida expropiatoria —en los términos solicitados por el Instituto Autónomo expropiante— inutiliza o hace impropio el inmueble expropiado, para el uso que se le estaba dando en la oportunidad de solicitar la expropiación.

Así mismo, aprecia la Sala que el representante judicial del expropiado se limitó a invocar el valor probatorio de informes referidos a la existencia de minerales, madera, minas, productos forestales etc., dentro del inmueble que se expropia, para que fueran tomados en cuenta a los fines de la indemnización.

Es lo cierto que de ningún modo se alegó o demostró que en la actualidad se estuvieran ejerciendo en el inmueble expropiado actividades de explotación de minerales u otros productos. De otra parte no fue alegado y demostrado la forma en que tal actividad se vería afectada negativamente por la expropiación.

Queda claro a juicio de la Sala, que las pruebas aportadas por el oponente a la medida expropiatoria son totalmente impertinentes a la oposición formulada, desde que más bien se refieren a la indemnización pretendida por los expropiados.

Ahora bien, conviene ratificar que en el procedimiento expropiatorio, la justa indemnización que ha de pagar el expropiante se determina en oportunidad distinta a la reservada por la ley para que el juez analice la procedencia o no de la medida expropiatoria y las oposiciones formuladas.

De conformidad con lo anterior, las pruebas aportadas por el oponente a la medida expropiatoria han debido ser declaradas por el *a quo* manifiestamente impertinentes y así se declara.

Estima la Sala que el Sentenciador debió apreciar que a la oposición formulada no se acompañó prueba alguna tendente a demostrar el daño y el uso que se le daba al inmueble expropiado.

C. *Avalúo*

CSJ-SPA (191)

24-3-94

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

**En el procedimiento expropiatorio, uno de los elementos de obligatoria apreciación es el "valor fiscal del inmueble".**

En el numeral décimo tercero del escrito de impugnación se denuncia que en relación al valor fiscal, los expertos hicieron disquisiciones de carácter subjetivo, ya que tomaron en cuenta para determinar dicho valor, la declaración presentada por los sucesores del Federico Nava Sandra.

Para decidir la Sala observa:

Establece el artículo 35 de la Ley de Expropiación como elemento obligatorio a ser tomado en consideración el valor fiscal del inmueble. Este valor resulta de interés, pues tal como lo ha establecido esta Sala en sentencia de fecha 9 de diciembre de 1980 (*Jurisprudencia de Expropiación*, Editorial Jurídica Venezolana, pág. 106), si el mismo "es bajo y expresión de una evasión de impuesto su ponderación evaluatoria corregiría en beneficio del Estado la deficiencia, y si el mismo es alto, como actuación de una justa conciencia tributaria, su ponderación contribuye a la más diáfana justicia en las relaciones entre el Estado y los administrados".

La Sala también ha señalado en sentencia del 5 de octubre de 1987 que: "Este valor fiscal puede ser fijado por la Administración y aceptado por el contribuyente o declarado por éste y aceptado por la Administración. En el primer caso, tal fijación constituye un acto administrativo cuya sinceridad y legalidad se presumen y contra el cual las leyes dan recursos de reconsideración y de apelación si el interesado lo considera exagerado. En el segundo caso, hay que presumir la buena fe, al haber declarado un valor inferior al real para evadir parcialmente el pago de sus impuestos, tal declaración en modo alguno podría beneficiarlo en el momento de que por causa de utilidad pública o social, la República o un organismo de la Administración necesite adquirirlo para el bien común".

En este orden de ideas se debe señalar que lo importante a los fines de la determinación del valor fiscal es la declaración, poca importancia tiene el monto del impuesto que dicha declaración implique.

En el presente caso, los peritos a los fines de determinar el valor fiscal tomaron en consideración la declaración hecha por los herederos del fallecido Federico Nava Sandra, que dieron lugar a la emisión de la planilla sucesoral N° 1.017 del 21 de octubre de 1986, copia de la cual fue acompañada también junto al escrito de impugnación, y en ella se observa que el inmueble expropiado fue declarado en la suma de un millón trescientos noventa y nueve mil cien bolívares (Bs. 1.399.100,00), es decir, a razón de un bolívar (Bs. 1,00) el metro cuadrado. Al tomar en consideración dicha declaración a los efectos de determinar el valor fiscal, los peritos actuaron ajustados a derecho, y así se declara.

**D. Indemnización****a. Justa indemnización****CSJ-SPA (191)****24-3-94**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

**En el procedimiento expropiatorio a los fines de la justa indemnización, debe mantenerse en el patrimonio del expropiado, un equilibrio económico entre el perjuicio que puede ocasionarle la expropiación y la indemnización que se le debe otorgar de manera que no se produzca ni un enriquecimiento ni un empobrecimiento en el patrimonio del expropiado.**

Solicitan los apoderados de la expropiada que debe concedérsele a sus mandantes una indemnización especial, en razón de la desvalorización del signo monetario desde la fecha en que debió ser indemnizado hasta la fecha del real y efectivo pago; por el lucro cesante derivado de la utilidad que se le privó por la desposesión del inmueble expropiado y; los intereses por falta de pago desde la ocupación previa hasta la fecha de la sentencia y el recibo de pago, calculados al doce por ciento (12%) anual.

Respecto a estos pedimentos, este Alto Tribunal considera lo siguiente:

En sentencia dictada en fecha 30 de julio de 1990, esta Sala señaló que: "... (omissis) al haberse actualizado como se hizo los precios de inmuebles ubicados en zonas cercanas al bien expropiado para la obtención del valor de mercado, antes de efectuar la correspondiente ponderación de los referidos elementos de obligatoria observancia, se está compensando a la expropiada por la ocupación del bien objeto de expropiación, los intereses dejados de percibir, así como por la depreciación monetaria, por lo cual, acceder a lo solicitado equivaldría a acordar un doble pago que excede del concepto de la justa indemnización expropiatoria, la cual, como ha sostenido reiteradamente esta Sala debe mantener en el patrimonio del expropiado, un equilibrio económico entre el perjuicio que puede ocasionarle la expropiación y la indemnización que se le debe otorgar, de manera que no se produzca ni un enriquecimiento ni un empobrecimiento en el patrimonio del expropiado".

En el presente caso, los peritos, al calcular el valor medio con base en los precios de venta de inmuebles similares para la fecha del avalúo, compensaron la pérdida por desvalorización de la moneda por la ocupación del bien y por los intereses dejados de percibir hasta la fecha de la sentencia que fije definitivamente el monto de la indemnización a pagar. A partir de esta última fecha, la suma que corresponda pagar por concepto de indemnización devengará intereses al doce por ciento (12%) anual, hasta la fecha de consignación de la respectiva orden de pago ante esta Sala, reiterándose así el criterio sostenido en la sentencia antes citada, y así se declara.

**b. Indemnización por la ocupación previa****CPCA****20-5-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Por lo que respecta al reclamo de intereses moratorios rechazado por la representante de la Procuraduría General de la República, alegando que la República no ha ocupado las bienhechurías y que el avalúo se encuentra actualizado, se observa:

Conforme a jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, y de esta Corte, desde el momento de la ocupación previa se ocasiona al eventual expropiado el daño resultante de la privación de la posesión de su bien, que debe ser indemnizado como tal, no a título de intereses moratorios, sino de indemnización de tales daños, a cuyo efecto, no obstante, se viene adoptando el criterio de que éstos equivalen a los intereses sobre el precio en definitiva acordado o fijado desde la fecha de la ocupación previa. Se trata de un supuesto en el que la ocupación previa precede al acto de la fijación del precio definitivo del bien. Ahora bien, este supuesto no puede confundirse con el de autos, en el cual, por virtud de un arreglo amigable perfeccionado, el precio quedó definitivamente firme y la suma correspondiente líquida y exigible. El daño ocasionado al expropiado por la mora del ente expropiante en pagar el precio, debe ser indemnizado. El hecho de que esta acreencia tenga su origen en un arreglo amigable suscrito de conformidad con la ley de la materia es irrelevante, pues dicha ley no contiene norma alguna que modifique el régimen general sobre el pago de intereses por retardo en el cumplimiento de las obligaciones dinerarias previsto en el artículo 1.277 del Código Civil y así se declara.

*c. Corrección monetaria*

**CPCA**

**11-4-94**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

De la lectura de la propuesta que posteriormente fue aceptada por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones se evidencia, que si bien considera cubierto con el pago del monto del avalúo el porcentaje de inflación que considera hubo hasta esa fecha, se afirma en la propuesta que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones debe proceder al trámite del pago de los intereses una vez cancelado el monto del avalúo.

Ahora bien, la doctrina ha discutido si la corrección monetaria y los intereses constituyen una doble indemnización por el mismo concepto, pero en el presente caso es inútil dilucidar tal conflicto puesto que esta Corte se limitó a homologar un convenio en los términos en que fue aprobado por las partes y, en ese caso, se aprobó la procedencia de los intereses.

Tal convenio en lo que respecta al pago de los intereses no es extraño la doctrina de esta Corte y de nuestro Máximo Tribunal ha sido que, declarada con lugar la expropiación, en efecto, en lo que se refiere al pago de los intereses en numerosos fallos se ha decidido que el expropiante debe recibir por reparación una suma de dinero equivalente a la pérdida sufrida, en forma tal, que la reparación no traiga como resultado el empobrecimiento del expropiado, antes bien, como lo establece el artículo 101 de la Constitución, el pago debe constituir una justa indemnización por la medida expropiatoria, dejándose aclarado en varias ocasiones que la mencionada indemnización no tiene que ser equivalente al valor de la cosa expropiada, sino que, a más del valor del bien expropiado, es menester indemnizar al administrado cuando se le hubiere privado del uso y disfrute de uso propiedad durante el trámite expropiatorio.

Así lo dispone el artículo 40 de la ley de la materia cuando prevé: "mientras el propietario expropiado continúe en posesión material o disfrute del inmueble por no haberse efectuado la ocupación efectiva del mismo, los títulos que represente el precio no devengarán interés". De allí, que en caso contrario, deben reconocerse a modo de indemnización, los intereses sobre el monto de la misma que deben pagarse al expropiado.

Por lo tanto —se reitera— el acuerdo realizado está en consonancia con la doctrina jurisprudencial en relación a la procedencia del pago de los intereses cuando se hubiere acordado a favor del ente expropiante la ocupación previa del inmueble a expropiar o ésta hubiere ocurrido por vías de hecho sin el cumplimiento de las formalidades que la ley exige.

En lo referente a la base porcentual a aplicar y la fecha a partir de la cual deben calcularse, estima prudente esta Corte ratificar la tendencia jurisprudencial que considera suficiente el doce por ciento (12%) anual, y así se declara.

Ahora bien en la relativo a la fecha desde la cual deben calcularse tales intereses, observa esta Corte que no consta en autos prueba alguna en relación a la fecha en la cual tuvo lugar la “ocupación previa” y ello no puede desprenderse tampoco del informe presentado por los peritos ni de la inspección ocular practicada sobre el inmueble; en virtud de lo cual esta Corte, con fundamento en lo dispuesto en el ordinal 2 del artículo 401 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ordena oficiar al ciudadano Ministro de Transporte y Comunicaciones, para que, en un plazo de diez (10) días hábiles contados a la fecha de notificación del presente fallo, determine la fecha en la que se produjo la ocupación del inmueble a los fines de la determinación de la indemnización que por razón de la ocupación previa corresponde.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. Régimen legal

**CPCA**

**20-5-94**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Armanda Vásquez vs. Instituto Agrario Nacional.

**La Corte señala los requisitos que deben darse para considerar como relación de empleo público a ciertas relaciones contractuales en su origen.**

Es ya jurisprudencia reiterada, tanto del Tribunal de la Carrera Administrativa como de esta Corte y de la Corte Suprema de Justicia, que el solo hecho de la existencia de un contrato entre el particular y la Administración no es suficiente para excluir la aplicación del estatuto que rijan las relaciones entre el ente público del cual se trata y los funcionarios a su servicio —en el presente caso, se trataría de la Ley de Carrera Administrativa—, ni la sujeción del caso al procedimiento contencioso especial aplicable en la materia.

Así, a pesar de que la Ley de Carrera Administrativa no prevé entre las formas de ingreso a la función pública al contrato entre el particular y la Administración, la jurisprudencia a que se ha hecho mención surgió con una finalidad muy concreta: evitar el fraude a la ley. En efecto, en algunos organismos se convirtió en práctica frecuente el recurrir a la vía contractual para llenar cargos dentro del cuadro administrativo, intentando escapar así de las previsiones, obviamente más severas, de la Ley de Carrera Administrativa, y quedando negados de esta forma al particular contratado ciertos derechos de los funcionarios públicos, en particular el de la estabilidad; se le negaba a éste, igualmente, la posibilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa para hacer valer las pretensiones que tuviere.

Al respecto, basta citar las sentencias de 29 de septiembre de 1975, 25 de mayo de 1975, 25 de julio de 1978, 31 de julio de 1978 y 12 de enero de 1979 dictadas por el Tribunal de la Carrera Administrativa y las de esta Corte de fecha 7 de diciembre de 1978, 11 de agosto de 1980, 27 de mayo de 1980, 17 de noviembre de 1982, 10 de diciembre de 1984, y, más recientemente, 17 de enero de 1991.

Claro está, como lo han asentado esas mismas sentencias, esto no permite considerar que en todo caso de personas contratadas por la Administración se está en presencia de funcionarios públicos sujetos al régimen de la Ley de Carrera Administrativa. Si la finalidad de tal extensión al texto de la ley es evitar su fraude, debe determinarse en cada caso si se está en presencia o no de un caso en el cual se recurrió a la figura contractual para evitar la aplicación del estatuto funcional. lo cual —valga el señalamiento, a pesar de ya haber sido anulado el fallo— no fue hecho por tribunal *a quo*, el cual se limitó a presumir la irregularidad del contrato celebrado por el Instituto Agrario Nacional y la querellante y concluyó, sin mayor argumentación, que se trataba de un encubrimiento de nombramiento, lo que, como se expresa ahora, no tiene necesariamente que ser así.

Es en este sentido que se han ido perfilando, a través de las sentencias mencionadas, los requisitos que deben darse para considerar como relación de empleo público a ciertas relaciones que fueron contractuales en su origen, y que podemos resumir en los siguientes: 1) que las funciones asignadas correspondan a las de un funcionario de carrera, 2) que se trate de funciones de carácter permanente, y 3) que el régimen laboral: salario, horario, beneficios y otros, corresponda al establecido para los funcionarios que han ingresado a través de la vía normal del nombramiento.

Todo ello permite concluir en la imposibilidad de asimilar todas las relaciones contractuales al régimen funcional previsto en la Ley de Carrera Administrativa. El sentido de las sentencias mencionadas es evitar el que se recurra a vías indebidas para llenar los cargos ordinarios dentro de la Administración, pero ello no puede conducir a la conclusión, de que toda persona contratada por aquella para realizar determinadas labores, deba considerarse necesariamente funcionario público, lo que indebidamente hizo el tribunal *a quo* en el fallo anulado.

Una interpretación como esa impediría a la Administración Pública celebrar los contratos necesarios para el normal desenvolvimiento de las labores encomendadas y que, claro está, se refieran a servicios específicos y no tengan carácter permanente.

En virtud de lo expuesto, y ratificando, una vez más, la jurisprudencia imperante, se hace necesario analizar si en la relación del caso concreto expuesto a la consideración del Tribunal de la Carrera Administrativa y, ahora, de esta Corte existen los requisitos a que se ha hecho referencia.

## 2. Clases de funcionarios

CPCA

9-5-94

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: César Antonio Meza vs. Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.

**La posibilidad de ingresar a la Administración a través de un vínculo contractual no determina per se la inaplicabilidad de la Ley de Carrera Administrativa ni la exclusión del personal**

**contratado de los derechos de los funcionarios públicos, en particular, el de la estabilidad.**

En cuanto al error de interpretación que los apelantes le imputan a la sentencia recurrida por considerar que la garantía de estabilidad en el cargo establecida en el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa sólo le corresponde a los funcionarios de carrera, entendiendo por tales únicamente a los que ingresan a la Carrera Administrativa a través de concurso, debe esta Corte desechar tal denuncia por cuanto ha sido su criterio, reiterado en innumerables fallos, que es posible ingresar a la Administración a través de un vínculo contractual, y que la existencia de éste no determina, *per se*, la inaplicabilidad de la Ley de Carrera Administrativa ni la exclusión del personal contratado de los derechos de los funcionarios públicos, en particular, el de la estabilidad. En tal sentido baste citar las sentencias del 19-9-75, 25-5-75, 27-7-78, 31-7-78 y 12-1-79 del Tribunal de la Carrera Administrativa y las de esta Corte de fechas 7-12-78, 11-8-80, 27-5-80, 17-11-82, 10-12-84, 17-1-91, y, más recientemente, la del 13-8-92.

Conforme a los fallos mencionados es posible que el ingreso a la función pública se realice mediante un contrato, lo que obviamente no implica de que en todos los casos de personal contratado por algún organismo de la Administración Pública se esté en presencia de funcionarios públicos; por el contrario, es necesario precisar los requisitos que deben darse para considerar como relación de empleo público a ciertas relaciones contractuales en su origen, y eso fue precisamente lo que hicieron las sentencias antes mencionadas.

En efecto, conforme a ellas es necesario que las funciones asignadas al trabajador correspondan a un cargo de carrera, que tales funciones sean ejercidas con carácter permanente y que el régimen laboral al cual se encuentra sometido el "contratado", esto es, salario, horario, beneficios y otros, corresponda al establecido para los funcionarios que han ingresado a través de la vía normal del nombramiento.

De acuerdo a tales criterios se observa, que tal como lo apreció el *a quo*, el querellante permaneció en el cargo de Asistente de Almacén desde el 15 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989; que el cargo lo desempeñaba a tiempo completo percibiendo por ello una remuneración de tres mil veintidós bolívares, constituido por el sueldo básico más una prima asistencial. A ello habría que agregar —a juicio de esta Corte— que conforme al texto del contrato invocado por los apelantes, el querellante desempeñaba tales funciones adscrito al Vice Rectorado de la Universidad que gozaba —al menos— de los beneficios de bonificación de fin de año y de vacaciones previstos en las normas para celebración de Contratos de Servicios vigentes en dicha Universidad; y lo que es más relevante aún, tenía una asignación mensual de seiscientos cuarenta bolívares por concepto de bono compensatorio el cual, de conformidad a los distintos Decretos que lo han establecido, sólo se otorga a los funcionarios públicos.

Por lo anteriormente expuesto esta Alzada considera que el *a quo* no hizo otra cosa que aplicar la jurisprudencia reiterada de esta Corte según la cual:

"El ingresar en la Administración mediante contrato, no trae consigo la inaplicación de la Ley de Carrera Administrativa, si al estudiar el contrato de trabajo, se determina que el «Contrato», en realidad implica una verdadera relación de empleo público, estimándose en este caso que este tipo de contrato no constituye otra cosa que un nombramiento simulado. Debe pues desecharse la pretensión de la Administración de excusar su proceder desarticulado, de la normativa que regula la materia en una supuesta relación contractual, la cual se transformó en una relación funcional permanente, asegurándose al empleado los dere-

chos que la ley le garantiza por encima de cualquier acuerdo que pretenda ignorarlos”.

(Sentencia de esta Corte de 1-7-93, en el mismo sentido, fallos de 16-1 y 2-12 de 1992, y más recientemente, del 14-11-93).

La doctrina contenida en el fallo parcialmente transcrito —que esta Corte ratifica— es aplicable al caso de autos como se deriva de la motivación del *a quo* y, en consecuencia, son improcedentes las denuncias formuladas por los sustitutos del Procurador General de la República y así se decide.

### 3. *Derechos: sueldo, compensación cambiaria*

**CPCA**

**24-2-94**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**La Corte analiza la naturaleza jurídica de la “compensación cambiaria” modificando la doctrina sostenida en sus fallos del 2-7-92 y 3-11-92.**

La compensación cambiaria constituye una suma determinada que se añade al sueldo del funcionario del servicio exterior como consecuencia de la devaluación del bolívar, ya que en un país extranjero ha de erogarse en una moneda distinta al bolívar.

Ahora bien, esta Corte, en sentencia del 2 de julio de 1992 y 3 de noviembre de 1992, esta última con los votos salvados de los Magistrados Andrey Gromiko Urdaneta y Gustavo Urdaneta Troconis, sostuvo que, independientemente de su fin —mantener inalterable la remuneración como consecuencia de la devaluación de la moneda— tal compensación constituía un aumento de sueldo, asimilándola al bono compensatorio previsto para los funcionarios públicos en el Decreto 1539 del 29 de abril de 1987. De esta forma, acogiendo el criterio de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en su fallo del 7 de marzo de 1988 en relación al bono compensatorio, y trasladando dichos conceptos a la compensación cambiaria, sostuvo que la compensación especial que reciba un funcionario, forma parte de su remuneración, independientemente de la causa que lo origine, así la razón sea la de ajustar la contraprestación a las variaciones del costo de la vida.

En esta oportunidad esta Corte considera que dichos conceptos deben ser revisados a través de un estudio más analítico de la naturaleza jurídica de la llamada “compensación cambiaria”, acogiendo así los razonamientos expuestos en el antes citado voto salvado. En efecto, dicha compensación —al contrario de lo que aduce el apelante— no es permanente, pues la disfruta el funcionario sólo en los períodos de tiempo en que se encuentre en el servicio exterior para equiparar así el poder adquisitivo que tendría en Venezuela su verdadero sueldo, mas no en los lapsos en los cuales se encuentra en el servicio interno. Como lo dispone el artículo 24 de la Ley de Personal del Servicio Exterior, cuando un funcionario hubiese permanecido por seis años en el extranjero, su rotación a la Cancillería será obligatoria por un período de dos años, durante el cual desempeñará un cargo correspondiente a su rango. Pues bien, durante ese período no tiene derecho al cobro de la compensación cambiaria, perdiendo ésta no sólo el carácter permanente que le señala el apelante, sino también —como consecuencia de ello— el carácter de proporcional, seguro y disponible.

De acuerdo con lo expuesto, la tantas veces señalada compensación cambiaria no constituye un aumento de sueldo para el funcionario que presta servicios en el exterior, pues cuando es trasladado al país ya no tiene derecho a la misma, sin que

pueda reclamar que ha sufrido, con su eliminación, una reducción de sueldo. Ello demuestra entonces, como lo precisó el voto salvado antes aludido, la diferencia esencial existente entre esta compensación y el bono compensatorio, que sí constituía un incremento fijo y definitivo para todos los trabajadores y cuya ulterior eliminación en perjuicio de un trabajador en particular habría significado una reducción de salario legalmente prohibida.

Otra evidente y esencial diferencia con el bono compensatorio se encuentra en el hecho de que éste fue un aumento general, aunque por montos diferentes, para todos los trabajadores del país. La compensación cambiaría, por el contrario, se aplica a algunos funcionarios, y no a otros, aunque se encuentren en el mismo nivel en el escalafón del servicio diplomático o consular. “Otorgar a un funcionario una pensión de jubilación —la cual disfrutará en Venezuela, y no en el exterior, no justificándose ya, desde luego, la equiparación artificial— que puede superar en varias veces a la de los funcionarios de su misma jerarquía, pero que fueron jubilados en el país, no sólo es de una absoluta injusticia, que podría prestarse para manejos intencionados, sino que altera el sentido uniformizante e igualitario que tiene el sistema de remuneración en la función pública” (Voto salvado *supra* citado).

En síntesis, la circunstancia de que la compensación la disfrute el funcionario sólo mientras se encuentra en el servicio externo explica de por sí la razón de la misma; evitar que el sueldo en bolívares, al ser transformado —en el caso en estudio— en dólares de los Estados Unidos de América, produzca una elevada disminución del poder adquisitivo del funcionario.

#### 4. Destitución

**CPCA**

**24-3-94**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Antonieta Cariello de Turuhpial vs. Alcaldía del Municipio Baruta, Estado Miranda.

Respecto al alegato de la improcedencia de un procedimiento previo a la emisión del acto destitutorio, por tratarse de un funcionario de libre nombramiento y remoción, no incluido en el ámbito de aplicación del derecho a la estabilidad que corresponde a los funcionarios de carrera, considera la Corte que el apoderado judicial de la Municipalidad, confunde las figuras de la remoción con la destitución. En efecto, de acuerdo con la Ordenanza sobre Administración de Personal al Servicio del Municipio Baruta, el ejercicio de la potestad sancionatoria de que se encuentra investida la máxima autoridad municipal, sólo puede ser ejercida dentro de un procedimiento administrativo destinado a hacer efectivo el derecho a la defensa del funcionario, y a la constitución de los presupuestos procesales probatorios de los cuales derive como consecuencia lógica y silogística la sanción. La propia Ordenanza consagra la impermitible necesidad de un procedimiento administrativo de sustanciación para todos los funcionarios públicos cuando establece en el parágrafo único del artículo 73 lo siguiente:

“...El procedimiento para la aplicación de las causales de destitución será sustanciado por la Unidad de Administración de Personal de acuerdo a las previsiones establecidas en el Reglamento de esta Ordenanza...”.

La norma transcrita no establece distinción entre los funcionarios de carrera y los de libre nombramiento y remoción, acogiendo perfectamente la cobertura de las normas tradicionales que en materia funcionarial consagran a todos los funcionarios públicos, valga decir, los artículos 110 al 116 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, como antecedente. En la misma orientación se encuentra la norma contenida en el artículo 74 de la Ordenanza, el cual establece:

“Artículo 74. De las sanciones disciplinarias que se impongan a los funcionarios municipales, se dejará constancia en sus expedientes de carrera, con indicación de las infracciones que dieron lugar a ellas”.

Resulta claro que el Alcalde, para destituir a un funcionario público de cualquier jerarquía, tiene que cumplir un procedimiento administrativo sancionatorio, cuya sustanciación debe ser realizada por la Unidad de Administración de Personal del Municipio. En el caso de autos ello no se cumplió y esta Corte debe otorgarle valor a la confesión explanada repetidas veces por el apoderado judicial de la Municipalidad, en cuanto a que el debido procedimiento no se siguió por considerar las autoridades municipales que no era aplicable a un funcionario de libre nombramiento y remoción.

Los regímenes funcionariales o estatutarios, distinguen dos categorías de servidores públicos: los funcionarios de carrera que disfrutaban del derecho a la estabilidad en sus cargos y sobre los cuales no cabe ejercicio de facultad de remoción discrecional sino, por el contrario, causales de retiro taxativamente determinadas; y, por la otra, los funcionarios de libre nombramiento y remoción, respecto de los cuales cabe la discrecionalidad en la aplicación de los supuestos de remoción, pero quedan protegidos por la procedimentalización necesaria de cualquier sanción que se les pretenda aplicar. Esta procedimentalización o regulación de la potestad sancionatoria tiene un fundamento teleológico claro: siendo la sanción administrativa un acto restrictivo de derechos del funcionario, y la destitución su forma más grave por cuanto acarrea la separación del servicio del funcionario afectado, su aplicación no es posible sino acompañada de su contrapartida dialéctica, que es el derecho del funcionario a que tal restricción no opere, oponiendo a ello su derecho a la defensa.

Por otra parte, la Ordenanza declara su vigencia y eficacia reguladora respecto a “las relaciones entre la Municipalidad y los funcionarios públicos a su servicio...” (Artículo 1º), sin excluir a ninguna categoría de funcionarios, señalando expresamente que los funcionarios públicos, cualesquiera que ellos sean, no pueden “. . . ser retirados del servicio sino por causas plenamente justificadas y siempre que se cumpla con las normas y procedimientos establecidos en esta Ordenanza...” (Artículo 1, Ordinal 1º). El carácter omnicompreensivo de la expresión *funcionarios públicos* queda sentado por el Artículo 2 el cual prevé que “Los funcionarios públicos de la Municipalidad pueden ser de carrera o de libre nombramiento y remoción”.

Las normas citadas evidencian sin lugar a dudas, que la recurrente, aun cuando desempeñaba un cargo de libre nombramiento y remoción, formaba parte de la categoría de los funcionarios públicos municipales bajo cobertura de la Ordenanza sobre Personal citada, encontrándose en consecuencia, protegida por el régimen que consagra ese texto normativo, y no pudiendo ser destituida sin un previo procedimiento administrativo de sustanciación que en el presente caso nunca existió, según se evidencia del expediente administrativo remitido por el propio Ejecutivo Municipal, de la inspección judicial evacuada y de la propia confesión tanto de la Síndico Procurador Municipal como del abogado Carlos Nieto Morales. Tal prescindencia total y absoluta del procedimiento acarrea la nulidad absoluta del acto destitutorio dictado, por transgresión del artículo 19, Ordinal 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el artículo 68 de la Constitución Nacional.