

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Tribunal Supremo de Justicia y Cortes de lo Contencioso Administrativo): Segundo Semestre de 2023

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

SUMARIO

I. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Ordenamiento jurídico*. A. Principios Fundamentales del Estado. a. Consideraciones sobre el Sistema Democrático representativo y participativo conforme a la Constitución de 1999. B. Sobre la controversia sobre el Esequibo y las políticas gubernamentales

II. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. *Garantías Constitucionales*. A. La garantía de acceso a la justicia: Pérdida de interés procesal. 2. *Derechos Individuales*. A. Libertad de Tránsito, Régimen conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos. 3. *Derechos Políticos*. A. Los Referendos Consultivos como Instrumento de Democracia Participativa B. Derecho a asociarse en partidos políticos y régimen de los partidos.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Actos Administrativos; Vicios de fondo: Falso supuesto*.

IV. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

1. *Recurso de Nulidad. Notificación. Cambio de criterio*. 2. *Recurso contra la Abstención o negativa de la Administración: Procedencia*.

V. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. *Competencia de la Sala Constitucional para ejercer el control previo de la constitucionalidad de los Referendos Consultivos*. 2. *Recurso de Interpretación: Improponible. Normas de carácter Sublegal*. 3. *Revisión Constitucional*. A. Improponible. B. Admisibilidad. 4. *Acción de Amparo Constitucional*. A. Competencia. B. Admisibilidad: Legitimación Activa.

VI. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuestos Municipales*.

I. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Ordenamiento jurídico*

A. *Principios Fundamentales del Estado*

a. *Consideraciones sobre el Sistema Democrático representativo y participativo conforme a la Constitución de 1999*

TSJ-SC (1469)

31-10-2023

Ponencia Conjunta

Caso: Elvis Amoroso, presidente del Consejo Nacional Electoral, con el objeto de que este órgano jurisdiccional "...se pronuncie acerca de la constitucionalidad de las preguntas que se formularán en el Referendo Consultivo en defensa de la Guayana Esequiba, que se realizará el tres (3) de diciembre de 2023.

Verificada la competencia de esta Sala Constitucional, con el objeto de resolver el asunto que aquí ha sido sometido al juzgamiento constitucional que realiza este órgano de justicia, considera necesario significar que el Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que integra con fuerza normativa al Texto Fundamental, de acuerdo con la doctrina de la sentencia del 19 de enero de 1999, caso: "*Referendo Consultivo*", dictada por la antigua Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa y que ha sido mantenida por esta Sala, aclara que la intención del constituyente de 1999, siguiendo el mandato popular que le fue conferido por las ciudadanas y los ciudadanos en referéndum del 25 de abril de 1999, fue refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, con lo cual ya no sólo es el Estado el que ha de adoptar y someterse a la forma y principios de la democracia, sino también la sociedad (integrada por las ciudadanas y los ciudadanos venezolanos), quien debe desempeñar un rol decisivo y responsable en la conducción de los derroteros de la Nación.

Partiendo de tal posición, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución, la Nación venezolana se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, cuyos valores superiores son la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social, la ética, el pluralismo político y la preeminencia de los derechos humanos; siendo la garantía y respeto de dichos postulados axiológicos obligación irrenunciable de todos los órganos que ejercen el Poder Público, y responsabilidad compartida de éstos con la totalidad de las personas que habitan o residen en el territorio de la República, según lo establecido, entre otros, en los artículos 55, 62, 70, 79, 80, 83, 84, 102, 127, 131, 132, 135, 141, 166, 168, 182, 184, 185, 204, 205, 211, 253, 270, 279, 295, 299 y 326 de la Norma Fundamental.

Lo anterior, encuentra su fundamento en el artículo 5, según el cual la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente (democracia directa) en la forma prevista en la propia Constitución (ver artículos 62 y ss.) y en la ley, e indirectamente - mediante el sufragio- por los órganos que ejercen el Poder Público, y en el artículo 6, que consagra de manera definitiva como forma de gobierno de la República y de las demás entidades político-territoriales la democracia participativa y electiva, descentralizada, alternativa, responsable, pluralista y de mandatos revocables, con lo que no es posible ninguna organización del Estado que niegue o inobserve tal configuración institucional.

De conformidad con lo anterior, la Constitución de 1999, reimpressa en Gaceta Oficial n° 5.453, Extraordinaria, del 24 de marzo de 2000, funda las bases axiológicas e institucionales para profundizar la democracia en Venezuela, al completar las tradicionales formas e instancias representativas de los sistemas democráticos contemporáneos, con novedosos y efectivos

mecanismos y medios de participación a través de los cuales las ciudadanas y los ciudadanos pueden, en los distintos niveles político-territoriales, ser protagonistas en las actividades estatales y en la toma de decisiones para la gestión del interés público y el bien común, rompiendo con la “*ilusión de participación*” que se creó durante la vigencia de la Constitución de 1961, y que tantas veces conspiró contra la estabilidad del sistema democrático en nuestro país (ver, Juan Carlos Rey, *El Futuro de la Democracia en Venezuela*, UCV, Caracas, pp. 332 y ss).

Denótese como la democracia social se establece en la Constitución de Weimar, como un sistema de asociación que promueve la reivindicación igualitaria de los derechos de las clases menos favorecidas, siendo que, en esta democracia, los mecanismos de la decisión política y la gestión de toda la institucionalidad del Estado están influidos por la participación activa de las asociadas y los asociados, no sólo en forma indirecta o representativa, sino en forma de cogestión. En el sistema de la democracia social las relaciones de poder entre el Estado y las ciudadanas y los ciudadanos son o tratan de ser paritarias; es un sistema participativo de mutua responsabilidad y, por ende, de mutua exigibilidad.

De este modo, como bien lo aclara la Exposición de Motivos de la Constitución, el régimen constitucional vigente responde a una sentida aspiración de pueblo organizado que pugna por cambiar la negativa cultura política generada por décadas de un Estado centralizado de partidos que mediatizó el desarrollo de los valores democráticos, a través de la participación ciudadana que ya no se limita a procesos electorales, pues se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de políticas públicas, como medio para superar los déficits de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de armonía entre el Estado y la sociedad.

Ello indica que el modelo democrático electivo, participativo y protagónico instaurado en Venezuela a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, concibe a la gestión pública, la preservación y fomento del bien común como un proceso en el cual se establece una comunicación permanente entre gobernantes y ciudadanos, entre los representantes y sus representados, lo cual implica una modificación radical, a saber, de raíz, en la orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en la que se devuelve a esta última su legítimo e innegable protagonismo, a través del ejercicio de sus derechos políticos fundamentales, enunciados en el Capítulo IV del Título III de la Norma Suprema.

Dicho proceso de profundización de la cultura democrática del pueblo venezolano, vía proceso constituyente y Constitución, se ve además reforzado en sus propósitos por el marco jurídico internacional, suscrito y ratificado por la República Bolivariana de Venezuela, en materia de derechos humanos, siendo ejemplo de ello lo dispuesto en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, integrante del llamado bloque de la constitucionalidad de acuerdo con el artículo 23 del Texto Fundamental.

De tal manera que el carácter participativo de la democracia en Venezuela en los diferentes ámbitos de la actividad pública tiende progresivamente a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en los distintos niveles político-territoriales en que se distribuye el Poder Público a lo largo y ancho de la República, y por ello mismo, si bien la democracia representativa es la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales, ésta se refuerza y profundiza únicamente con la participación y protagonismo permanente, ético y responsable de la ciudadanía.

Más allá del esfuerzo por definir la democracia, esta institución no se entiende con conceptos puramente teóricos. La democracia es un sistema de asociación política del Estado con sus ciudadanos, que tiene por finalidad lograr un estado de bienestar general. En los Estados constitucionales, este pacto describe la forma de gobierno que las sociedades han decidido para sí, modelando sus propios contenidos y alcances a partir de las circunstancias políticas, sociales y económicas prevalecientes, así como de los factores históricos, tradicionales y culturales.

En efecto, las sociedades son disímiles entre sí, y la democracia toma forma a partir de estas características particulares que dan identidad a cada sociedad. Como en la Grecia antigua, la forma más eficaz de reconocer la identidad de una sociedad es identificar a las mayorías a través de la muestra del voto; por ello se ha denominado la democracia como el gobierno de las mayorías. En realidad, la democracia es el gobierno del pueblo, donde las mayorías toman las decisiones políticas.

Ocurren de esta manera cambios en los sistemas de decisiones y en los esquemas de autoridad del Estado. El objetivo teleológico de la asociación es ahora el bienestar general para todos los individuos en condiciones de igualdad. El Estado democrático, está ahora comprometido con el diálogo social para lograr la más amplia y efectiva participación ciudadana, reconocer su identidad individual y colectiva y resolver el conflicto dicotómico entre los intereses individuales y los intereses sociales.

La actividad del Estado debe ser entonces comunicativa y deliberativa; es decir, las instituciones deben promover y canalizar los procesos de diálogo, discusión y negociación con los diversos factores de la sociedad civil, para alcanzar el consenso y hacerlos verdaderamente partícipes de la toma de decisión.

La democracia social exige, pues, la apertura de las instituciones estatales, para la participación de todas y todos los ciudadanos y las ciudadanas en cogestión Estado-sociedad. La sociedad no se limita a la sola contraloría, que era ya una forma democrática de participación, sino que debe participar efectivamente en la decisión política y la gestión estatal; pero lo hace investido del poder originario que propugna este modelo, posicionándola como otro factor de decisión en el sistema de frenos y contrapesos democrático.

De esta manera el pueblo es ahora copartícipe del poder para la conducción del Estado y sus instituciones; sin embargo, ello no disminuye la importancia del Estado; al contrario, el Estado ahora es el más importante factor de promoción del bien común, pues le corresponde la función de canalizar el diálogo y amalgamar el consenso social. Luego, la transferencia de poder a ese pueblo no debilita al Estado, sino que lo fortalece con esa participación protagónica a través del ejercicio directo de los mecanismos destinados para tal fin.

Se concibe así un sistema de cogestión, pero también de corresponsabilidad; por lo tanto, la participación ciudadana es un deber cuyo derecho correlativo al bien común y social también le es exigible a él mismo. Estado y sociedad comparten el poder, y ambas están mutuamente sometidas a las reglas y controles democráticos; de manera que se produce el doble control de la legalidad, legitimidad y eficacia.

Así pues, Estado y sociedad intervienen mutuamente en sus esferas de derechos y obligaciones. No obstante, éste no deja de ser un sistema democrático; por lo tanto, la limitación de los derechos ciudadanos se justifica sólo cuando sea capaz de procurar el bienestar general y social, y esté sometida a los límites del Derecho y a los principios de idoneidad, eficacia, proporcionalidad y no afectación del núcleo esencial que garantiza la dignidad de los derechos o libertades tutelados.

Sobre la base de los principios de Estado democrático y social, establecidos en el artículo 2; y de soberanía, pre fijado en el artículo 5 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como en su preámbulo, el cual “*propugna un conjunto de valores que se supone que han de quedar reflejados en el texto en general, en la realización política, en el ordenamiento jurídico y en la actividad concreta del Estado*” (M.A. Aparicio Pérez. Introducción al Sistema Político y Constitucional Español, Barcelona, Editorial Ariel, 7ma. Ed. 1994, p. 55), donde se señala como fin supremo “*establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural*”, surge el principio de participación, el cual informa a la estructura y la actuación del Estado y sirve al objetivo de otorgar al pueblo

ese mecanismo que le permite su aportación en la toma de decisiones políticas que definen el rumbo del Estado, así como también “*da un nuevo contenido a la funcionalidad de la soberanía popular, principalmente mediante la multiplicación de centros de decisión pública en los que se incorpore la voluntad social*” (Tomás Font i Llovet, *Algunas Funciones de la Idea de Participación. Revista Española de Derecho Administrativo* N° 45, Enero-Marzo, Madrid, Editorial Civitas, 1985, p. 45 y ss.).

El principio de participación, como se apuntó, es una consecuencia del redimensionamiento del concepto de soberanía y atiende al modelo de Estado Social, superación histórica del Estado Liberal, el cual se fundamenta, a diferencia de este último, en la compenetración entre el Estado y la sociedad. Como señala García-Pelayo, “*el Estado social, en su genuino sentido, es contradictorio con el régimen autoritario, es decir, con un régimen en el que la participación en los bienes económicos y culturales no va acompañada de la participación de la voluntad política del Estado, ni de la intervención de los afectados en el proceso de distribución o asignación de bienes y servicios, sino que las decisiones de uno y otro tipo se condensan, sin ulterior apelación o control, en unos grupos de personas designadas por una autoridad superior y/o unos mecanismos de cooptación, de modo que el ciudadano, en su cualidad política abstracta, sea en su cualidad social concreta, no posee -al menos hablando en términos típico-ideales- otro papel que el de beneficiario, pero no el de participante en las decisiones*” (Las Transformaciones del Estado Contemporáneo, en *Obras Completas*, Tomo II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 1621).

Ahora bien, la participación, aparte de ser un principio que informa la estructura y la actividad del Estado, es además un derecho fundamental (véase sentencia de la Sala Plena de la extinta Corte Suprema de Justicia del 5 de diciembre de 1996, caso: *Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas*) consagrado en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual dispone que “*todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas*”, el cual puede ser objeto de tutela judicial en caso de violación o amenaza que provenga del Estado o de particulares en su ejercicio, de conformidad con el artículo 26 *eiusdem*.

Se trata de un derecho político (aparte del hecho de encontrarse en el Capítulo IV del Título III de la Constitución vigente, el cual se denomina “*De los Derechos Políticos y del Referendo Popular*”), pues considera al individuo en tanto que miembro de una comunidad política determinada, con miras a tomar parte en la formación de una decisión pública o de la voluntad de las instituciones públicas. Se trata, pues, de un derecho del ciudadano “*en el Estado*”, diferente de los derechos de libertad “*frente al Estado*” y de los derechos sociales y prestacionales (cf. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*. Madrid, Alianza, 1982, p. 174).

El principio de participación influye en otros derechos políticos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como los derechos al sufragio (artículo 63), de petición (artículo 51), de acceso a cargos públicos (artículo 62), de asociación política (artículo 67), de manifestación (artículo 68), y a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública (artículo 143), así como también opera en derechos sociales, como el derecho a la salud (cf. Artículo 84); derechos educativos (cf. Artículo 102) y derechos ambientales (cf. Artículo 127, primer aparte).

Si bien, participar en los asuntos públicos no es igual a decidir en los mismos, implica, necesariamente, la apertura de cauces democráticos con el objeto de que la ciudadanía, activa y responsablemente, intervenga y exponga sus diversas opiniones sobre las materias de especial trascendencia, pues involucra intereses que sobrepasan lo individual y trastocan los elementos característicos propios del Estado.

Entiéndase entonces como la democracia, como forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo, se vale de diversos métodos al objeto de la toma de las decisiones colectivas, los cuales no son exclusivos ni excluyentes, sino concurrentes.

Siguiendo este orden de ideas, se aprecia como el sistema democrático, para la realización del principio de soberanía popular inherente a él, se vale de mecanismos en los cuales las ciudadanas y los ciudadanos expresan directamente su voluntad, así como de otros, en los que dicha voluntad es expresada a través de representantes.

Así, del encabezado del *supra* citado artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se desprende que la participación puede ser entendida en un sentido directo e indirecto.

En tal sentido, como bien advierte Norberto Bobbio, la democracia participativa no se opone a la democracia representativa, por el contrario, aquélla no implica sino el perfeccionamiento o complemento de ésta, propia de las complejas y plurales sociedades contemporáneas asentadas en vastas extensiones de territorio, a través de la creación de distintos y eficaces medios de participación en lo político, en lo económico, en lo social, en lo cultural, etc, de tal manera que la responsabilidad de la conducción de la vida nacional, estatal o local, no sólo sea exclusiva de los representantes o de la Administración, sino también de todos quienes integran la comunidad política afectada por la regulación o decisión (Cfr. El Futuro de la Democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, traducción de José F. Fernández Santillán, pp. 49 y ss).

B. *Sobre la controversia sobre el Esequibo y las políticas gubernamentales*

TSJ-SC (1469)

31-10-2023

Ponencia Conjunta

Caso: Elvis Amoroso, presidente del Consejo Nacional Electoral, con el objeto de que este órgano jurisdiccional "...se pronuncie acerca de la constitucionalidad de las preguntas que se formularán en el Referendo Consultivo en defensa de la Guayana Esequiba, que se realizará el tres (3) de diciembre de 2023

Ante lo decidido, esta Sala considera propicia la oportunidad para resaltar que en el año 1966 se firmó el Acuerdo de Ginebra para resolver la controversia entre Venezuela y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la frontera entre Venezuela y Guayana Británica (en lo que sigue: Acuerdo de Ginebra), cuyo propósito fundamental es el de resolver de manera concertada el diferendo entre las entidades firmantes mediante la búsqueda de "soluciones satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia entre Venezuela y el Reino Unido surgida como consecuencia de la contención venezolana de que el Laudo arbitral de 1899 sobre la frontera entre Venezuela y Guayana Británica es nulo e írrito", tal como se estableció en el Artículo I del referido acuerdo.

El Acuerdo de Ginebra, por tanto, es el instrumento que las partes suscribientes convinieron en adoptar con el fin implementar una solución satisfactoria para alcanzar un arreglo práctico de la controversia fronteriza entre Venezuela y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Es evidente, por tanto, la naturaleza de la ruta trazada por dicho Acuerdo, la cual se circunscribe al uso de mecanismos de concertación, con exclusión de aquellos estrictamente judiciales.

En cuanto al contexto histórico de la controversia señalada, y siguiendo muy de cerca en este punto los estudios que al respecto se han hecho, se puede concluir, en primer lugar, que el territorio correspondiente a la Guayana Esequiba que poseía la Capitanía General de Venezuela antes del proceso político que se inició el 19 de abril de 1810, le pertenece a la Repú-

blica Bolivariana de Venezuela por aplicación del principio *uti possidetis iuris*, y, en segundo lugar, que desde fecha temprana Venezuela rechazó las incursiones que en dicho territorio se hicieron desde la Guayana Británica.

Aunado a la existencia de elementos probatorios suficientes que dan cuenta de la ocupación de las autoridades coloniales españolas sobre el territorio al que se hace referencia, las entidades que sucedieron al régimen colonial contaron con un título jurídico que legitimaba su propiedad sobre dichos territorios.

La doctrina ha asentado que el principio *uti possidetis iuris* fue adoptado en Hispanoamérica por los Estados surgidos a comienzos del siglo XIX como producto de los movimientos independentistas acaecidos en los territorios previamente dominados por la metrópoli española. El mismo consiste en que los territorios de dichos nuevos Estados coincidirían con los que se encontraban dentro de las fronteras de las entidades políticas, administrativas o judiciales creadas por los países colonizadores (vid. al respecto: Gutiérrez Espada, C. y Cervell Hortal, M^a José: *Curso General de Derecho Internacional Público*, Trotta, p. 307).

De allí que en las constituciones de estos nuevos estados, y en particular, en época temprana, en la de la Ley Fundamental de la República de Colombia, sancionada por el Soberano Congreso de Venezuela en Angostura, en su sesión del 17 de diciembre de 1819, en la cual las Repúblicas de Venezuela y Nueva Granada fueron reunidas en una sola, en su artículo 2° se estableció que “[s]u territorio será el que comprendían la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato del Nuevo Reino de Granada...”.

Por ello, según lo refiere el autor Rafael Sureda Delgado, ya en 1822, y ante las ocupaciones del territorio ubicado al oeste del río Esequibo, Venezuela, por conducto del embajador José Rafael Revenga, y por instrucciones del Libertador Simón Bolívar, protestó diplomáticamente ante el Reino Unido.

De igual modo, en la Constitución del Estado de Venezuela de 1830, sancionada por el Congreso Constituyente en Valencia, el 22 de septiembre de 1830, se dispuso en su artículo 5°, de manera por demás enfática, que “[e]l territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela...”.

En atención al principio del que se viene haciendo mención, entre los alegatos presentados ante el Tribunal Arbitral de París se apuntaba que: “La línea fronteriza entre los Estados Unidos de Venezuela y la colonia de la Guayana Británica principia en la boca del río Esequibo...” (vid. Sureda Delgado, Rafael, “Venezuela y la Guayana Esequiba”, p. 382, nota al pie N° 166).

Si bien las constituciones siguientes repiten en esencia el mismo contenido del precepto transcrito, la Constitución de 1901, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente en Caracas, el 26 de marzo, señala que “[e]l territorio de los Estados Unidos de Venezuela es el mismo que en el año de 1810 correspondía a la Capitanía General de Venezuela con las modificaciones que resulten de Tratados públicos”. Dicho texto, con alguna modificación de relevancia, pero cuyo contenido no varía sustancialmente, se repite en las constituciones sucesivas hasta la Constitución de 1961, que introduce una reserva que viene a acentuar, en mayor medida, la Constitución vigente.

Efectivamente, en la Constitución de 1961, sancionada por el Congreso de la República en Caracas, el 23 de enero de 1961, se introdujo en la redacción de la disposición de la cual se viene tratando la expresión “*válidamente*”, lo que podría ser considerado como una reserva, como se mencionó poco antes, quedando redactado su artículo 7° de la siguiente forma: “El territorio nacional es el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada en 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República”.

Una advertencia aún más expresa y precisa quedó consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada por el Pueblo mediante referéndum el 15 de diciembre de 1999, en cuyo artículo 10 se lee que “[e]l territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad”.

Siendo, pues, que el *uti possidetis iuris* ha sido reconocido como un principio general del Derecho internacional, y no como una mera parte del Derecho internacional regional o una norma consuetudinaria de carácter general, se concluye que la misma, en vista de su entidad, justifica la posición sostenida por el Estado Venezolano a lo largo de su existencia respecto a la extensión de su territorio y demás elementos de su espacio geográfico, y con especial énfasis luego del despojo sufrido a raíz del Laudo Arbitral de París de 1899.

En el marco de los señalamientos *supra* esbozados, esta Sala concibe como un deber patriótico e insoslayable enaltecer como principio rector la integridad del territorio venezolano contemplado en el ya citado artículo 10 de la Constitución de la República Bolivariana, producto de la lucha histórica de la Nación, por lo que se insta a la ciudadanía venezolana, fiel a sus raíces libertadoras, para que en el ejercicio de la soberanía real, directa y protagónica concebida en el texto de la República Bolivariana de Venezuela, sea la principal partícipe del inicio de esta loable gesta de protección y preservación del espacio geográfico nacional que debe ser resguardado como uno de los tesoros que enriquecen a Venezuela, por lo que se estima conducente ordenar la publicación del texto íntegro de esta sentencia en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, en la Gaceta Judicial y en la página web de este Máximo Tribunal con el siguiente titulado: “*Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que decreta la constitucionalidad de las preguntas con las que se desarrollará el Referendo Consultivo en defensa de la Guayana Esequiba, que se realizará el 3 de diciembre de 2023 y que insta al pueblo venezolano a ser partícipe y protagonista de este mecanismo de ejercicio de soberanía popular*”.

II. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. Garantías Constitucionales

A. La garantía de acceso a la justicia: Pérdida de interés procesal

TSJ-SPA (823)

28-9-2023

Magistrado Ponente: Malaquias Gil Rodríguez

Caso: Deysis Mercedes Pérez Bolívar

.....Ante tal evento, debe atenderse a lo establecido por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal (sentencia Nro. 416 del 28 de abril de 2009, caso: *Asociación Civil Ciudadanía Activa*), [Véase: *Revista de Derecho Público* N° 118 abril-junio 2009 pp. 155 y ss] en la que se destacó que el derecho de acceso a los órganos de administración de justicia, se cumple mediante la acción cuyo ejercicio se concreta en la proposición de la demanda y la realización de los actos necesarios para el debido impulso del proceso

Asimismo, la referida Sala señaló que, el requisito del interés procesal como elemento de la acción deviene de la esfera del derecho individual del solicitante, que le permite elevar el conocimiento de la infracción constitucional o legal ante los órganos de administración de justicia. No es una abstracción para el particular que lo invoca, mientras que puede ser una abstracción para el resto de la colectividad. Tal presupuesto se entiende como requisito de un acto procesal cuya ausencia imposibilita el examen de la pretensión.

De igual modo, la señalada Sala destacó que el interés procesal surge de la necesidad que tiene una persona, por una circunstancia o situación real en la que se encuentra, de acudir a la vía judicial para que se le reconozca un derecho y se le evite un daño injusto, personal o colectivo y que ha de manifestarse en la demanda o solicitud y mantenerse a lo largo del proceso. De allí que deba tenerse este como requisito de la acción, cuya pérdida se traduce en el decaimiento y extinción de la misma; así pues, ante la constatación de la falta de interés, podrá ser declarada de oficio la pérdida del interés procesal, puesto que no habría razón para que se movilizara el órgano jurisdiccional si la acción no existe.

De esta manera, conforme al criterio jurisprudencial *in commento* es posible señalar que la pérdida del interés debe ser declarada cuando la inactividad procesal se produce antes de la admisión o a partir del momento en que la causa entre en estado de sentencia; mientras que la perención de la instancia supone que la paralización se verifique luego de la admisión y hasta la oportunidad en que se dice *vistos*, exclusive, y comienza el lapso para dictar la sentencia de mérito.

En el presente caso, como ha sido expuesto, habiéndose constatado que la última actuación de la recurrente tendente a impulsar el proceso se verificó hace más de veintisiete (27) años, esta Sala ordenó notificarla para que manifestara su interés en que se decidiera esta causa. Practicada la notificación en la forma descrita en los párrafos que anteceden (publicación en cartelera y página *web* de este Tribunal), venció el lapso establecido sin que la accionante manifestara su interés. Por tanto, atendiendo al precedente jurisprudencial citado en líneas anteriores, debe esta Sala declarar la extinción de la acción por pérdida del interés procesal. (*Vid.*, entre otras, sentencias Nro. 01092 de fecha 8 octubre de 2015 y Nro. 826 del 19 de julio de 2017, ambas dictadas por esta Sala). **Así se declara.**

2. Derechos Individuales

A. Libertad de Tránsito, Régimen conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos

TSJ-SCS (580)

19-12-2023

Magistrado Ponente: Edgar Gavidia Rodríguez

La Sala de Casación aplica y considera vigente en Venezuela la Convención American de Derechos Humanos (Pacto de San José), para decretar la protección de la libertad de tránsito.

Esta Sala debe puntualizar que, las medidas cautelares tienen un *carácter temporal, más concretamente provisional* y que a decir de Calamandrei, es de duración limitada por la concurrencia posterior de un hecho esperado, y en cierto sentido de composición y aseguramiento transitorio de la situación familiar.

Entre los elementos a verificar para la procedencia de las medidas cautelares, la doctrina ha señalado el *periculum in mora*, el *fomus bonis iuris*, y la prestación de fianza. El *periculum in mora* es la base de las medidas cautelares, en virtud de un peligro de desprotección, el ordenamiento jurídico permite acudir a una medida que puede adelantarse a la función ordinaria de la jurisdicción, precisamente porque esperar el resultado que puedan dar los tribunales mediante un proceso ordinario puede producir un daño esperado, o que este daño se agrave durante la espera, y es la imposibilidad práctica de acelerar la resolución definitiva lo que hace surgir el interés por la emanación de una medida provisoria.

Ahora bien, el artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señala que: *los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las esta-*

blecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público; siendo importante advertir que al respecto, consta que la República Bolivariana de Venezuela firmó y ratificó el Pacto de San José de Costa Rica, en el cual quedó establecido lo siguiente:

Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

(Omissis)

Como corolario de lo anterior, este derecho fundamental del ciudadano, consistente en el reconocimiento por parte del Estado de la dignidad del ser humano, persigue el respeto de la autonomía de la personalidad; de su individualidad; de la potestad de cada individuo de la especie humana de decidir en libertad a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio, conforme a sus propias creencias, gustos y valores, garantizando así su autodeterminación frente al Estado mismo y frente a otros individuos.

En este sentido, ha dejado sentado la Sala Constitucional en sentencia Núm. 1039/2009, caso: *(Carmine Romaniello)*, respecto al derecho de libre tránsito lo siguiente:

El hecho es que el Derecho Constitucional moderno no acepta semejante independencia de valoración respecto de los límites de un derecho de libertad, ni mucho menos una intromisión tan irrestricta. Los derechos de libertad, como lo son el derecho al libre tránsito (dentro del territorio nacional) y al libre desarrollo de la personalidad, definen un espacio de autonomía individual, de inmunidad, frente al poder estatal, cuya interdicción sólo procede bajo causas específicas, pues decidir qué hacer y por añadidura a dónde ir son la manifestación más clara del rasgo ontológico del ser humano.

Siendo ello así, la autorización judicial para separarse temporalmente de la residencia común, al limitar de forma directa qué hacer y a dónde dirigirse no puede depender de la valoración subjetiva que haga el Juez de la entidad de las razones del o la solicitante, ni tampoco estar condicionada a la prueba de la entidad de esas razones.

De hecho, la procedencia de la autorización no tiene por qué estar vinculada a condiciones ni a hechos comprobables; por el contrario, debe depender de la libre manifestación de voluntad del cónyuge de separarse temporalmente de la residencia común, *pues así es más acorde con las exigencias que el orden constitucional les impone a los derechos de libre desarrollo de la personalidad y al libre tránsito.* (Resaltado por esta Sala).

En este orden de ideas, es importante señalar que en nuestra Constitución, está establecido el derecho al libre tránsito, el derecho de toda persona para transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, que puede ausentarse de la República y volver, teniendo la facultad para desplazarse libremente, por parques, avenidas y carreteras, en dife-

rente vías, marítima, terrestre, aérea, fluvial, así como, para fijar o cambiar su residencia, sin más limitaciones dadas por las autoridades judiciales o administrativas, en los casos y circunstancias que la misma Constitución establece.

Es de hacer notar que, en este caso en particular, la solicitante manifestó que no tiene la libertad de transitar, por la medida de prohibición de salida del país dictada en su contra, lo que, a su decir, afecta directamente su calidad de vida, su dignidad como ser humano. Aduce también que la medida preventiva, viola y menoscaba la actividad laboral de su esposo, que tiene un viaje de trabajo con destino a la República Popular China, y de libre tránsito de su hija.

[...]

Considera la Sala que al haberse extinguido dicho proceso judicial y ordenado el cierre y archivo del expediente, mediante sentencia con el carácter de firme y ejecutoriada, en consecuencia no existe razón para el mantenimiento de las mismas, por lo cual, declara *Con Lugar* la solicitud de levantamiento de la medida de prohibición de salida del país presentada, por cuanto los sujetos pasivos de las medidas están siendo gravemente limitados y afectados en su derecho a la libertad económica, al desarrollo de su actividad laboral y al libre tránsito, violando principios humanos fundamentales establecidos en nuestra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Así se decide. -

3. Derechos Políticos

A. Derecho a la participación política: Los Referendos Consultivos como Instrumento de Democracia Participativa

TSJ-SC (1469)

31-10-2023

Ponencia Conjunta

Caso: Elvis Amoroso, presidente del Consejo Nacional Electoral, con el objeto de que este órgano jurisdiccional "...se pronuncie acerca de la constitucionalidad de las preguntas que se formularán en el Referendo Consultivo en defensa de la Guayana Esequiba, que se realizará el tres (3) de diciembre de 2023

Dentro de dicha concepción de democracia, en la que los mecanismos directos y representativos son necesarios, el artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela - a título enunciativo- establece algunos medios de participación política, como la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos "*cuyas decisiones serán vinculantes*".

Ahora bien, el pronunciamiento sobre la constitucionalidad peticionado en este asunto requiere de un análisis acerca del denominado referendo consultivo, el cual es un medio de participación política, previsto en el artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual señala:

"Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de

Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten”.

De la interpretación literal del artículo transcrito, se extraen dos requisitos - uno objetivo y otro subjetivo- para la operatividad de dicho medio de participación política, a saber:

1.- Que se trate de materias de especial trascendencia nacional, parroquial, municipal y estatal;

2.- Que haya sido solicitada su realización al Consejo Nacional Electoral, órgano competente para organizar, administrar, dirigir y vigilar todos los actos relativos con los referendos, de conformidad con el artículo 293.1 de la Constitución,

2.1.- En caso de tratarse de materias de especial trascendencia nacional, por:

-El Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros;

-La Asamblea Nacional, mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes.

-Un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

2.2.- En caso de tratarse de materias de especial trascendencia parroquial, municipal o estatal, por:

-La Junta Parroquial, el Concejo Municipal o el Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes;

- El Alcalde o Alcaldesa, o el Gobernador o Gobernadora de Estado; o, por

- Un número no menor del diez por ciento del total de inscritos en la circunscripción correspondiente.

La constatación de dichos requisitos corresponde, en todo caso, al Consejo Nacional Electoral, quien junto con los ciudadanos y órganos mencionados son los principales operadores de la norma en cuestión, siendo el referido órgano competente además para organizar, administrar, dirigir y vigilar todos los actos relativos con los referendos, de conformidad con el artículo 293.1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que esta Sala Constitucional no se detendrá en el análisis de los mismos, el cual corresponde al máximo órgano del Poder Electoral (ver sentencia de la Sala n° 2.926 del 20 de noviembre de 2002, caso: José Venancio Alborno Urbano) y cuyo control jurisdiccional está atribuido a la Sala Electoral de este Tribunal Supremo de Justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 297 *eiusdem* (cf. Sentencia N° 2 de la Sala Electoral, del 10 de febrero de 2000, caso: Cira Urdaneta de Gómez).

Lo que sí será objeto de análisis por la Sala, es la constitucionalidad de las preguntas ideadas para su realización, para así determinar si coliden con los presupuestos normativos, principios y garantías que prevé la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dado el caso de consulta a la población sobre una determinada cuestión de delimitación territorial de evidente y especial trascendencia nacional.

El referendo consultivo, como se apuntó, es un medio de participación directa, mediante el cual es posible consultar a la población su opinión sobre decisiones políticas de especial trascendencia. Se trata entonces de un mecanismo de democracia participativa, en tanto que persigue complementar el método de representación implementado para la asunción de dichas decisiones - adoptado por el principio de división del trabajo y sin el cual el ciudadano tendría que dedicarse exclusivamente a la esfera de lo público. Bobbio (op. cit., p. 62), señala que “*el referéndum, (...) única institución (...) que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los Estados de democracia avanzada, es un expediente extraordinario para circunstancias excepcionales*”. Con ello, el profesor de la Universidad de Turín recalca la

importancia de la representación de los mecanismos de democracia directa, para la toma de las decisiones de trascendencia, pudiendo destacarse momentos históricos de su ejercicio como la práctica suscitada el 19 de abril de 1810 y más recientemente en el proceso constituyente de 1999 en el que se convocó a la soberanía del pueblo para que emitiera su opinión respecto a la constitución de ese órgano deliberante como manifestación del poder originario.

El referendo consultivo es facultativo, en tanto que su iniciativa depende de la voluntad de ciertas autoridades competentes, así como de la iniciativa popular (cf. Manuel García Pelayo. Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pág. 183), y en cuanto su eficacia jurídica, consiste en una consulta a la población sobre su parecer en determinadas materias consideradas de especial trascendencia.

En España, dicho medio de participación se encuentra consagrado en el artículo 92 de su Constitución y regulado en la Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero y tiene por fin “*servir de cobertura a la mayoría de gobierno en las decisiones socialmente comprometidas*” (A. Oliet Pala. El Principio Formal de Identidad en el Ordenamiento Constitucional Español, en RDP n° 24, 1987, p. 111-112), lo cual implica reforzar con apoyo popular la toma de las decisiones asumidas, en ejercicio de la legalidad democrática, por los órganos competentes, a quienes, finalmente corresponderá, por mandato constitucional, tomar las decisiones a las que haya lugar.

Sobre su efecto, señala Josep Castellà Andreu (Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública, Barcelona, Cedecs Editorial, 2001, pág. 99), destaca sobre esta institución que la realización de los postulados fijados en la Constitución y la Ley, máximas expresiones de la soberanía nacional, por las personas elegidas a tal fin conforme al ordenamiento jurídico, a quienes, en procura del interés general, les corresponde asumir las decisiones políticas trascendentales, pero reconoce la posibilidad del ejercicio de este medio de participación que puede informar a este tipo de decisiones.

Ahora bien, en el contexto del Estado democrático y social (artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), ese actuar de quienes ejercen la función pública no es sólo *ab initio*, o formal, sino también el resultado de una continua interacción entre el Estado y la sociedad con la consecuente materialización de los postulados de la Constitución.

En el referido contexto, el referendo consultivo es un mecanismo inspirado en el principio de participación, que otorga mayor intervención ciudadana en torno a la toma de decisiones de especial trascendencia -las cuales competen a determinados órganos del Estado- y permite la realización -a posteriori- de una prueba de dichas decisiones asumidas por los órganos ejecutores; en ese sentido, el referendo consultivo refuerza la asunción de determinadas decisiones.

En consecuencia, con fundamento en los razonamientos precedentes, esta Sala considera necesario reiterar que el resultado del referéndum consultivo previsto en el artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela representa un mecanismo de democracia participativa cuya finalidad no es la toma de decisiones por parte del electorado en materias de especial trascendencia nacional, sino su participación en el dictamen destinado a quienes han de decidir lo relacionado con tales materias toda vez que el resultado del referendo consultivo supone un mandato constitucional a través del ejercicio directo de la voluntad popular.

Sobre la base de las consideraciones que han sido hasta ahora expuestas, observa esta Sala que se sometió al análisis de constitucionalidad desplegado por este órgano, la conjunción de las interrogantes ideadas para la elaboración del referéndum consultivo que objetiva y subjetivamente fue aprobado por el Consejo Nacional Electoral, como mecanismo de consulta para la elaboración de políticas para la defensa y preservación del territorio venezolano, lo

cual reviste una evidente materia de trascendencia nacional, advirtiéndose así que el contenido de las aludidas interrogantes son del tenor siguiente:

“PRIMERA: ¿Está usted de acuerdo en rechazar por todos los medios conforme al Derecho, la línea impuesta fraudulentamente por el Laudo Arbitral de París de 1899, que pretende despojarnos de nuestra Guayana Esequiba?

SEGUNDA: ¿Apoya usted el Acuerdo de Ginebra de 1966 como el único instrumento jurídico válido para alcanzar una solución práctica y satisfactoria para Venezuela y Guyana, en torno a la controversia sobre el territorio de la Guayana Esequiba?

TERCERA: ¿Está usted de acuerdo con la posición histórica de Venezuela de no reconocer la Jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para resolver la controversia territorial sobre la Guayana Esequiba?

CUARTA: ¿Está usted de acuerdo en oponerse, por todos los medios conforme a Derecho, a la pretensión de Guyana de disponer unilateralmente de un mar pendiente por delimitar, de manera ilegal y en violación del derecho internacional?

QUINTA: ¿Está usted de acuerdo con la creación del estado Guayana Esequiba y se desarrolle un plan acelerado para la atención integral a la población actual y futura de ese territorio que incluya entre otros el otorgamiento de la ciudadanía y cédula de identidad venezolana, conforme al Acuerdo de Ginebra y el Derecho Internacional, incorporando en consecuencia dicho estado en el mapa del territorio venezolano? ”.

Precisado lo anterior, advierte la Sala que la estructura semántica con la que fueron ordenadas las preguntas ideadas para desarrollar el mecanismo participativo de consulta, reviste un orden lógico de formación que permite la fácil identificación de las políticas de acción con las que se pretende abordar un tema de protección y preservación del territorio nacional en su integridad, como derecho irrenunciable claramente determinado en el propio artículo 1 de la Constitución y que no contravienen los postulados propios del Derecho Internacional Público, por lo que podría afirmarse que los ciudadanos y ciudadanas factiblemente contarán con una delimitación clara de la política a la que se aspira se otorgue ese apoyo que reside en la soberanía popular otorgada al pueblo.

Resulta claro que el tema a ser tratado en este mecanismo de participación ciudadana reviste una especial y transcendental importancia, pues el espacio geográfico de la nación va a delimitar el área de aplicación de la soberanía plena de la República, entendiéndose que conforme a lo previsto en el artículo 13 de la Constitución, el territorio no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional.

Siendo esto así, en el ejercicio apreciativo del texto interrogativo *supra* transcrito, no se evidencian colisiones con los presupuestos normativos contenidos en la Constitución o a los principios o garantías que se desprenden de la misma, por lo que esta Sala, actuando como la máxima garante del texto constitucional, decreta la constitucionalidad de las preguntas con las que se desarrollará el Referendo Consultivo en defensa de la Guayana Esequiba, que se realizará el 3 de diciembre de 2023, y así se decide.

B. Derecho a asociarse en partidos políticos y régimen de los partidos

TSJ-SC (1160)

10-8-2023

Magistrada Ponente: Michel Adriana Velásquez Grillet

Caso: Carlos Figueroa, Griseldys Herrera y otros

...Declarado el presente caso como un asunto de mero derecho, la Sala procede a resolver el mérito del amparo y, a tal efecto, observa:

El artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone lo siguiente

“Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.

La ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización.

Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público”.

El derecho a la asociación política forma parte de las bases axiológicas e institucionales para profundizar la democracia en Venezuela, al completar las tradicionales formas e instancias representativas de los sistemas democráticos contemporáneos, con novedosos y efectivos mecanismos y medios de participación a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas pueden asociarse para intervenir organizadamente en los asuntos políticos de la Nación.

De tal manera que, desde el punto de vista subjetivo, es un fin en sí mismo, ya que forma parte de los derechos ciudadanos y políticos que deben ser garantizados de forma conglobada y por otro lado, es una de las piedras fundacionales del régimen democrático a que se refiere el artículo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según el cual, el pueblo políticamente hábil tiene el derecho a ejercer los distintos mecanismos que reconoce el ordenamiento para garantizar el protagonismo de cada ciudadano en los asuntos públicos.

Se trata así de un derecho fundamental que reconoce al ciudadano la posibilidad de formar agrupaciones de interés político común, las cuales deben crearse, organizarse, dirigirse y actuar conforme a los principios democráticos.

Entre los principios democráticos que informan al derecho de asociación política se encuentra el principio de alternabilidad, según el cual, deben realizarse periódicamente elecciones que den lugar a cambios en los gobernantes y para el caso de las organizaciones políticas, en los dirigentes de las mismas, para así evitar que se desnaturalice el propósito o esencia con el cual fueron concebidas las organizaciones.

En efecto, la denominada alternabilidad o intermitencia en el ejercicio del derecho de asociación es una garantía sobre el carácter democrático de las organizaciones políticas y constituye un antídoto a los procesos fascistas de apego, veneración y obediencia a quien toma la posición de líder indiscutible y necesario en una organización.

Significa entonces que, la alternabilidad está concebida para obstaculizar los procesos de culto e idealización de los representantes y para ello, reconoce que la dirección de las organizaciones políticas no debe ser ejercida a perpetuidad, sino para un período determinado.

En otras palabras, la alternabilidad que forma parte inmanente del derecho a la asociación política es uno de los mecanismos de interdicción del fenómeno del sultanismo que se manifiesta en las organizaciones políticas a través del secuestro que hacen algunos de sus integrantes en desmedro de los demás.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Actos Administrativos; Vicios de fondo: Falso supuesto*

TSJ-SPA (835)

28-9-2023

Magistrada Bárbara Gabriela García Siero

Caso: Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda

A los fines de decidir sobre el referido particular, la Sala juzga oportuno destacar que el falso supuesto de derecho por errónea interpretación de ley constituye un error de juzgamiento que se origina en la construcción de la premisa mayor del silogismo judicial, específicamente cuando el juez que conoce del caso, no obstante apreciar correctamente los hechos y reconocer la existencia y validez de la norma jurídica apropiada a la relación controvertida, distorsiona el alcance del precepto general, dando como resultado situaciones jurídicas no previstas en la concepción inicial del dispositivo.

De manera que, para estar en presencia de un error de juzgamiento de esta naturaleza, resulta imprescindible que exista una total correspondencia entre la situación material objeto de examen y el precepto normativo cuya interpretación se aduce inexacta. De lo contrario, si la norma escogida por el decisor no es efectivamente aplicable al supuesto de hecho controvertido, el error *in iudicando* que se configura, lejos de constituir técnicamente una errónea interpretación de ley, daría lugar más bien a una falsa aplicación de una norma jurídica vigente, o a cualquier otra modalidad de falso supuesto de derecho. (*Vid.*, Sentencia N° 01614 de fecha 11 de noviembre de 2009, caso: *Sucesión de Jesús Ovidio Avendaño Benítez*).

IV. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

1. *Recurso de Nulidad. Notificación. Cambio de criterio*

TSJ-SPA (572)

27-6-2023

Magistrado Ponente: Malaquías Gil Rodríguez

Caso: Isabel Bocanegra Medina

La Sala Político Administrativa modifico su criterio sobre la notificación que debe efectuarse para que las partes manifiesten su interés en que se decida la causa.

...De lo expuesto se deriva que, desde la última de las fechas mencionadas hasta el presente, han transcurrido más de cuarenta y seis (46) años, sin que la accionante hubiese realizado actuación alguna que demostrase su interés en la solución de la causa, lo que no solo es esencial para la interposición de una acción, sino que debe permanecer a lo largo de todo proceso, por ser inútil y gravoso continuar con un juicio en el que no hay interesado (*vid.*, sentencias de la Sala Constitucional Nros. 1.153 del 8 de junio de 2006 y 1.097 del 5 de junio de 2007).

En este contexto, conviene hacer alusión al criterio fijado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nro. 416 del 28 de abril de 2009, [Véase: en *Revista de Derecho Público* N° 118, de 2009 en pp. 155 y ss.] en la que esa Sala estableció la diferencia entre la pérdida de interés y la perención. Respecto a la pérdida de interés sentó que esta puede ser declarada por el órgano jurisdiccional en dos (2) oportunidades: 1) cuando la inactividad procesal se produce antes de la admisión; 2) o después de que la causa entre en estado de sentencia; mientras que la perención de la instancia se produce cuando la paralización se verifique después de la admisión hasta la oportunidad en que se dice “*Vistos*”. (*Vid.*, decisión de esta Sala Nro. 00170 del 4 de marzo de 2015).

Igualmente, sostuvo la Sala Constitucional que el juez no puede presumir la pérdida del interés procesal ni siquiera en casos en los que haya transcurrido largo tiempo sin sentencia definitiva; pero sí puede suponer, salvo prueba en contrario, que haya desaparecido el interés procesal cuando no hay constancia en el expediente de la comparecencia de las partes, lo cual ocurre en el caso de autos. (*Vid.*, sentencias de la Sala Constitucional Nros. 04294 de fecha 12 de diciembre de 2005, 1.153 del 8 de junio de 2006 y 1.097 del 5 de junio de 2007, y fallo de la Sala Político-Administrativa Nro. 180 del 7 de marzo de 2012).

Respecto a la forma como ha de practicarse dicha notificación, la prenombrada Sala Constitucional, en la mencionada decisión, Nro. 04294 de fecha 12 de diciembre de 2005, ordenó que la notificación del actor debía efectuarse “(...) en cualquiera de las formas previstas en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil, si ello fuere posible, y de no serlo, por no conocer el tribunal dónde realizar la notificación, o por no poder publicar el cartel, con la fijación de un cartel en las puertas del tribunal (...)”. (*Vid.*, sentencia de la Sala Constitucional Nro. 00683 del 2 de junio de 2015).

A fin de cumplir con la exigencia relativa a la notificación de las partes para que manifiesten si tienen interés en que se decida la causa, esta Sala Político-Administrativa ha adoptado el criterio de procurar en primer lugar la notificación personal, y en caso de que resulte imposible de practicar, se procede, de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en concordancia con el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, a fijar el cartel correspondiente en la cartelera de la Secretaría de esta instancia y a publicarlo en la página *web* de este Alto Tribunal, con la advertencia de que vencido el término de diez (10) días de despacho se entendía consumada la notificación.

No obstante, considera esta Sala que ese modo de proceder debe ser revisado, dado que en esta materia tiene prevalencia el interés público que reside en evitar la pendencia indefinida de los procesos, lo cual redundaría en beneficio de la seguridad jurídica. Se trata de un reexamen que tiene la finalidad de contribuir con la descongestión de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, atendiendo a los principios de celeridad y economía procesal, en aras de la simplificación de los procesos judiciales, preservando, en todo momento, los derechos y garantías procesales de los interesados.

Resulta esencial destacar que dicha revisión se efectúa en acatamiento y en perfecta consonancia con el criterio establecido por la Sala Constitucional en la sentencia Nro. 956 de fecha 1° de junio de 2001, [Véase: *Revista de Derecho Público* N° 85-86/67-88 Enero-Diciembre 2001 en pp. 304 y ss.] en la que al reconocer que una de las oportunidades en la que puede decaer la acción por falta de interés es cuando la causa se paraliza en estado de sentencia, también realizó una interpretación del artículo 26 Constitucional, en cuanto a lo que debe entenderse por justicia oportuna, y estableció que: “*si la causa paralizada ha rebasado el término de la prescripción del derecho controvertido, a partir de la última actuación de los sujetos procesales, el juez que la conoce puede de oficio o a instancia de parte, declarar extinguida la acción, previa notificación del actor, en cualquiera de las formas previstas en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil, si ello fuere posible, y de no serlo, por no conocer el tribunal dónde realizar la notificación, o no poder publicar el cartel, con la fijación de un cartel en las puertas del tribunal. La falta de comparecencia de los notificados en el término que se fije, o las explicaciones poco convincentes que exprese el actor que compareciere, sobre la causa de su inactividad y los efectos hacia terceros que ella produjo, las ponderará el juez para declarar extinguida la acción*”. (Resaltado añadido).

Como puede verse, el criterio de la Sala Constitucional se basa en que para la notificación de las partes a fin de que manifiesten si tienen interés en que se decida la causa, basta con que se ponga en práctica uno cualquiera de los medios previstos en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil, para que se considere válidamente realizada la notificación,

sin necesidad de que se intente previamente que sea efectuada en forma personal, ni que se ejecute dicha notificación a través de varios mecanismos en forma sucesiva y acumulativa. La referida norma establece textualmente:

“Artículo 233. Cuando por disposición de la ley sea necesaria la notificación de las partes para la continuación del juicio, o para la realización de algún acto del proceso, la notificación puede verificarse por medio de la imprenta, con la publicación de un Cartel en un diario de los de mayor circulación en la localidad, el cual indicará expresamente el Juez, dándose un término que no bajará de diez días.

También podrá verificarse por medio de boleta remitida por correo certificado con aviso de recibo, al domicilio constituido por la parte que haya de ser notificada, conforme al artículo 174 de este Código, o por medio de boleta librada por el Juez y dejada por el Alguacil en el citado domicilio. De las actuaciones practicadas conforme a lo dispuesto en este artículo dejará expresa constancia en el expediente el Secretario del Tribunal”.

Ese criterio de la Sala Constitucional debe ser complementado con lo que establece el artículo 93 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el cual prevé expresamente lo siguiente:

“Notificación por cartel

Artículo 93. Cuando fuese imposible efectuar la notificación por cualesquiera de los medios que dispone el artículo 91, ésta se practicará mediante la fijación de un cartel en la Secretaría de la Sala, que contendrá la identificación completa de las partes, el objeto de la pretensión, el término de comparecencia que sea aplicable y clara advertencia de las consecuencias procesales de su incumplimiento. En la misma oportunidad, se publicará el cartel en el portal electrónico del Tribunal Supremo de Justicia.

Las partes se entenderán notificadas vencido el término de diez días de despacho siguientes a que conste en autos la fijación del cartel”.

Por tal razón, siguiendo lo establecido por la Sala Constitucional en la decisión previamente citada, complementándolo con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se establece como nuevo criterio, que tendrá aplicación para las causas hacia el futuro, a los fines de evitar la realización de trámites excesivos e innecesarios, que a los efectos de notificar a las partes para que manifiesten si tienen interés en que se decida la causa, basta con que los jueces pongan en práctica, de acuerdo a su prudente arbitrio, cualquiera de los mecanismos de notificación establecidos en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil y 93 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, es decir, por notificación personal en la dirección o domicilio del accionante, o bien mediante una boleta publicada en la cartelera de esta Sala o del Órgano Jurisdiccional que se trate, así como en el portal electrónico de este Tribunal Supremo de Justicia, sin que sea necesario que se agote previamente la notificación personal o que se ejecuten varios mecanismos de manera simultánea y sucesiva, a los efectos de la consecución de dicha notificación. *Así se declara.*

Siendo ello así, este Alto Tribunal estima necesario en el caso bajo análisis requerir a la accionante que manifieste su interés en la continuación de la causa, tomando en cuenta a los efectos de su notificación lo establecido por esta Sala antes de replantearse el presente cambio de criterio, el cual regirá como se advirtiera en líneas precedentes, a los casos futuros a partir de la publicación del presente fallo. **Así se declara.**

...Así, visto el tiempo transcurrido desde la última oportunidad en que la apoderada de la recurrente actuó en el expediente, y en aplicación del criterio sentado por la Sala Constitucional de este Alto Tribunal, esta Sala Político-Administrativa ordena la notificación de la ciudadana Isabel Bocanegra Medina, en su condición de propietaria del fondo de comercio denominado “*BAR ASTORIA*”, antes identificada, o de sus apoderados judiciales, para que

dentro de un lapso de diez (10) días de despacho, contados a partir de la constancia en autos de su notificación, manifiesten su interés en que se decida la presente causa. **Así se determina.**

En caso de no ser posible la notificación indicada, esta deberá practicarse mediante boleta publicada en la cartelera de esta Sala, conforme a lo previsto en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en los mismos términos.

Transcurrido el indicado lapso sin que la parte manifieste su interés en que se decida la presente demanda de nulidad, esta Sala procederá a dictar el pronunciamiento correspondiente. (Ver, entre otras, sentencias de esta Sala Nros. 0065 del 23 de enero de 2014, 0428 del 9 de diciembre de 2021 y 0286 del 28 de julio de 2022). **Así se declara.**

En virtud de lo expuesto y visto el contenido del presente fallo, se ordena la publicación de esta decisión judicial en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, así como en la Gaceta Judicial con el siguiente sumario: “*Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia mediante la cual modifica la interpretación que se ha venido realizando respecto a la notificación que ha de efectuarse para que las partes manifiesten interés en que se decida la causa. En ese sentido, se establece que a tal efecto basta con que los jueces pongan en práctica, de acuerdo a su prudente arbitrio, cualquiera de los mecanismos de notificación establecidos en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil y 93 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, es decir, por notificación personal en la dirección o domicilio del accionante, o bien mediante una boleta publicada en la cartelera de esta Sala o del Órgano Jurisdiccional que se trate, así como en el portal electrónico de este Tribunal Supremo de Justicia, sin que sea necesario que se agote previamente la notificación personal o que se ejecuten varios mecanismos de manera simultánea y sucesiva, a los efectos de la consecución de dicha notificación. Asimismo, se deja sentado que el lapso para solicitar el referido impulso procesal será de (1) año o más de inactividad de la parte accionante en el juicio, tiempo que el juez deberá ponderar atendiendo a las particularidades del caso*”.

2. *Recurso contra la Abstención o negativa de la Administración: Procedencia*

TSJ-SPA (807)

21-9-2023

Magistrada Ponente: Barbara Gabriela Cesar Siero

Caso: Jesús Alberto Heredia Sánchez y Rut Olivia Heredia Sánchez

En razón de lo expuesto, resulta oportuno mencionar que tal como señalara esta Sala en la sentencia número 00066 publicada el 13 de febrero de 2020 (caso: *Onofre Rojo Asenjo*), la demanda por abstención “(...) es un medio contencioso administrativo que puede -y debe- dar cabida a la pretensión de condena al cumplimiento de toda obligación administrativa incumplida, sin que se distinga si ésta es específica o genérica. En consecuencia, puede incluso tener como objeto la pretensión de condena a que la Administración decida expresamente una petición administrativa -con independencia de que otorgue o rechace el derecho solicitado- en garantía del derecho de petición. (Vid., también sentencia número 00547 dictada por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal el 6 de abril de 2004, caso: *Ana Beatriz Madrid*).

En tal sentido, debe observarse lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que prevé lo siguiente:

“Artículo 51.- Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo”. (Destacado de esta Sala).

La norma transcrita establece el derecho que tiene toda persona de realizar una solicitud ante cualquier autoridad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de su competencia y a su vez de obtener oportuna y adecuada respuesta, so pena de ser sancionados conforme a la ley respectiva.

Asimismo, la abstención está prevista en el numeral 2 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entre las competencias de esta Jurisdicción, para conocer de aquellos casos en que las autoridades obligadas por ley a producir un acto se niegan a ello, o cuando incurren en la inactividad en relación a las actuaciones que jurídicamente le sean exigibles.

En tal sentido, se observa en el presente caso que el 19 de febrero de 2020, los demandantes presentaron por ante el Viceministro del Ministerio del Poder Popular para la Salud una solicitud de *“permisos sanitarios necesarios para recibir y transportar medicamentos a título de donación en territorio venezolano”*, y que en vista de la falta de respuesta consignaron por ante el referido órgano administrativo en fecha 7 de octubre de igual año, otra solicitud de pronunciamiento con relación a la citada petición, siendo que ambas solicitudes cuentan con el respectivo sello de recibido, y respecto de las cuales señalan que a la presente fecha la Administración no ha cumplido con su obligación de dar oportuna y adecuada respuesta a su pedimento.

Ahora bien, ha sido reiterado el criterio con carácter vinculante, expuesto por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal, en la sentencia número 0745 publicada el 15 de julio de 2010 (caso: *Asociación Civil Espacio Público*) conforme al cual, los derechos aún aquellos que gozan de la protección constitucional, como el de petición, no pueden ser considerados absolutos, en consecuencia, para salvaguardar los límites del ejercicio del derecho fundamental a la información, se hace necesario: *i) que el solicitante de la información manifieste expresamente las razones o los propósitos por los que requiere la información; y ii) que la magnitud de la información solicitada sea proporcional con la utilización y uso que se pretenda dar a la misma.*

...Conforme a lo expuesto, por cuanto advierte esta Sala en el caso bajo estudio, que desde el momento en que fue incoada la demanda (20 de octubre de 2020), hasta la presente fecha, el órgano accionado no demostró haber emitido el debido pronunciamiento, ni ha consignado información o elemento que permita a la parte actora y a este órgano jurisdiccional, conocer la existencia de algún hecho, disposición o causal que motive tal ausencia de respuesta; es por lo que estima que resulta procedente declarar **con lugar** la presente demanda por abstención interpuesta contra el Ministerio del Poder Popular para la Salud en virtud de la abstención en la que incurrió al no dar respuesta a la *“Solicitud de permisos sanitarios”* planteada mediante escrito de fecha 19 de febrero de 2020. (*Vid.*, sentencia de esta Sala Nro. 00475 del 22 de septiembre del 2022).

En consecuencia, se ordena al Viceministro del Ministerio del Poder Popular para la Salud que emita pronunciamiento respecto a la petición que le fue dirigida por la parte actora en fecha 19 de febrero de 2020, citada en acápites anteriores, e informe a esta Sala lo conducente sobre el cumplimiento de la presente decisión, a cuyos fines se confiere un lapso de diez (10) días de despacho contados a partir de que conste en autos la última de las notificaciones. **Así se decide.**

V. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. *Competencia de la Sala Constitucional para ejercer el control previo de la constitucionalidad de los Referendos Consultivos*

TSJ-SC (1469)

31-10-2023

Ponencia Conjunta

Caso: Elvis Amoroso, presidente del Consejo Nacional Electoral, con el objeto de que este órgano jurisdiccional "...se pronuncie acerca de la constitucionalidad de las preguntas que se formularán en el Referendo Consultivo en defensa de la Guayana Esequiba, que se realizará el tres (3) de diciembre de 2023.

Como premisa procesal, esta Sala debe fijar preliminarmente su competencia funcional para efectuar el pronunciamiento respecto al requerimiento expresado por el Consejo Nacional Electoral, para lo cual se estima imperioso destacar de manera inicial que el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela preceptúa que: "*Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político*".

Ello así, resulta preponderante hacer notar que la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional ha establecido que el derecho constitucional a la participación política, previsto en el artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es de eminente orden público, lo cual guarda perfecta sintonía con lo previsto en el citado artículo 2 de la Carta Magna, como expresión de ese modelo de Estado democrático y social de Derecho y de Justicia.

Siguiendo este hilo argumentativo, es pertinente resaltar que en la Disposición Transitoria Primera de la vigente Ley Orgánica de los Procesos Electorales, se dispone que "[h]asta tanto la Asamblea Nacional dicte la ley que regule los procesos de referendo, el Poder Electoral a través del Consejo Nacional Electoral como órgano rector y máxima autoridad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución de la República, desarrollará los instrumentos jurídicos especiales que regulen los procesos de referendo cuando las circunstancias así lo exijan..." (Resaltado añadido).

Precisado lo anterior y tomando en cuenta que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia dotó a esta Sala Constitucional de la facultad para conocer de los actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público, cuando colidan con ésta; es por lo que este órgano judicial, cúspide de la jurisdicción constitucional, actuando como máxima y última intérprete del texto constitucional, entiende que la petición a la que se circunscribe este asunto inmiscuye un control innominado de la Constitución, por lo que afirma su competencia funcional para conocer de la misma. Así se decide.

2. *Recurso de Interpretación: Impropionable. Normas de carácter Sublegal*

TSJ-SC (905)

12-7-2023

Magistrada Ponente: Lourdes Benicia Suarez Anderson

Caso: Daniel Alfredo Acosta

Corresponde a esta Sala emitir pronunciamiento sobre la presente demanda y a tal efecto observa lo siguiente:

Entre las atribuciones de la Sala Constitucional, señaladas en el artículo 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no aparece la de conocer de recursos autónomos de interpretación, la cual está contemplada expresamente entre las atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia, en el numeral 6 del artículo 266 de la Carta Magna, que establece la interpretación de los textos legales, sin que dicho artículo señale a cuál Sala del Tribunal Supremo corresponde dicho recurso de interpretación, limitándose a expresar que las atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia que no se encuentren asignadas a las Salas en particular por dicho artículo, serán ejercidas por las diversas Salas conforme a lo previsto en la Constitución y en la Ley.

Por su parte, esta Sala Constitucional como máximo y último intérprete de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ha precisado que la facultad interpretativa está dirigida a que la norma a interpretar esté contenida en la Constitución (sentencia N° 1415 del 22 de noviembre de 2000, caso: “*Freddy Rangel Rojas*”, entre otras) o integre el sistema constitucional (sentencia N° 1860 del 5 de octubre 2001, caso: “*Consejo Legislativo del Estado Barinas*”), del cual formarían parte los tratados o convenios internacionales que autorizan la producción de normas por parte de organismos multiestatales (sentencia N° 1077 del 22 de septiembre de 2000, caso: “*Servio Tulio León*”) o las normas de carácter general dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente (sentencia N° 1563 del 13 de diciembre de 2000, caso: “*Alfredo Peña*”).

En tal sentido, esta Sala estima que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia acogió la doctrina comentada, estableciendo expresamente en su artículo 25 numeral 17, la competencia de esta Sala para: “*Conocer la demanda de interpretación de normas y principios que integran el sistema constitucional*”.

Respecto a los recursos de interpretación y su distinción cuando la norma sea de rango constitucional y cuando sea de rango legal, esta Sala Constitucional en sentencia número 436 del 7 de abril de 2005, Caso: *Rafael Véliz Fernández* estableció lo siguiente:

(...) esta Sala, desde su sentencia del 22 de septiembre de 2000 (caso: Servio Tulio León), ha declarado su competencia para conocer de los recursos por los cuales se solicite la interpretación del texto constitucional de la República, recurso que si bien no existe una disposición concreta que lo estatuya, se fundamenta en la cualidad que tiene esta Sala como garante máximo del respeto del Texto Fundamental, así como en el poder que expresamente se le atribuye para la interpretación vinculante de sus normas.

Ese recurso de interpretación constitucional es distinto al de interpretación de textos legales, que hoy está regulado en el numeral 6 del artículo 266 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el numeral 52 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Originalmente, el recurso para la interpretación de leyes era de la competencia exclusiva de la Sala Político-Administrativa del Máximo Tribunal -tal como lo ordenaba el numeral 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia-, hasta que esta Sala Constitucional declaró, en su sentencia N° 2588/2001, que con sujeción al Texto Fundamental no existían razones para esa limitación, por lo que debía entenderse que todas las Salas del Tribunal Supremo de Justicia podrían conocer de la interpretación autónoma de leyes, siempre que tuvieran relación con la materia que constituye su competencia.

En efecto, la Constitución de 1999 enumeró las competencias del Tribunal Supremo de Justicia, de la manera siguiente:

OMISSIS

El criterio de esta Sala, que no hacía más que seguir la Carta Magna, fue adoptado por el legislador. En efecto, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia confirmó lo que ya esta Sala había declarado: que todas las Salas del Máximo Tribunal son competentes para conocer del recurso de interpretación de leyes (...).

Ahora bien, en el presente caso, se pretende la interpretación constitucional de un instrumento normativo de rango *sub-legal* y al respecto la Sala ha señalado en la sentencia N° 1.467 del 11 de noviembre de 2014, lo siguiente:

Analizadas las actas que componen el expediente, esta Sala observa que, el abogado actor corrigió el escrito libelar y precisó que su pretensión no es otra que la interpretación de la Resolución N° 169, dictada, el 25 de junio de 2010, por el Ministro del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia.

Ello así, es de observar que, las solicitudes de interpretación de normas sub legales, como es el caso de las resoluciones ministeriales, son improponibles en derecho, pues la facultad de interpretación a que se refieren los artículos 266, numeral 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 31.5 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Alto Tribunal, recae sobre disposiciones de rango legal (salvo la competencia de esta Sala para determinar el sentido y alcance de normas constitucionales conforme al artículo 335 del Texto Fundamental y 25.17 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia), es decir, sobre actos normativos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Atendiendo a lo expuesto y al hecho de que la Resolución N° 169, dictada el 25 de junio de 2010, por el Ministro del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, es una disposición de carácter sub-legal, resulta evidente que no se encuentra sometida al recurso de interpretación de leyes y que, por tanto, es improponible la pretensión de interpretación formulada y, así se declara.

Ello así, de conformidad con el criterio contenido en la sentencia antes transcrita esta Sala y el cual fue ratificado en la sentencia N° 500 del 26 de julio de 2018 (caso: *Luis Rosales y Gelvis Durán*), estima que como se pretende obtener una interpretación constitucional de normas de rango sub-legal como es el *Reglamento para el Ingreso, Ubicación, Ascenso y concursos del Personal, Docente y de Investigación de la Universidad Rómulo Gallegos, la cual consta en la Resolución N° 1999-01-482-01, del 26 de enero de 1999*, no es susceptible de interpretación, asimismo la ley no establece entre los supuestos de interpretación de las normas de rango sub-legal, por ello resulta forzoso para esta Sala declarar **IMPROPONIBLE** la presente demanda. Así se decide.

3. Revisión Constitucional

A. Improponible

TSJ-SC (1244)

14-8-2023

Ponencia Conjunta

Caso: Alexis José Coronel Roche y Miguel Antonio Prieto Narváez

...Ahora bien, según la configuración del sistema de justicia constitucional, se hace evidente que esta Sala sólo puede ejercer la potestad extraordinaria y discrecional de revisión sobre decisiones judiciales definitivamente firmes como actos jurisdiccionales definitivos y firmes y no sobre otros tipos de actos jurídicos, ya que para controvertir las actuaciones u omisiones del Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa y ejecutiva, existen diversos medios de gravamen y acciones de impugnación previstos para ello, a través de los cuales los órganos jurisdiccionales deben garantizar los derechos y garantías fundamentales consagrados en el Texto Fundamental.

Lo expuesto ha sido expresamente reconocido por esta Sala en fallos anteriores, desestimándose por improponibles las solicitudes de revisión constitucional que como la presente no están dirigidas contra actos jurisdiccionales. (*Vid.* Sentencias números 93 y 336 de fechas 6 de febrero de 2001 y 24 de marzo de 2011).

En consecuencia, la Sala declara improponible el “(...) [r]ecurso de [r]evisión (...) sobre la decisión dictada por la Contraloría General de la República, referido a la [i]nhabilitación de la [c]iudadana María Corina Machado CI- V6.914.799 presentada según Oficio N- DGPE- 23-08-00-008 (...)”, interpuesto por los ciudadanos Alexis José Coronel Roche y Miguel Antonio Prieto Narváez. Así se decide.

B. Admisibilidad

TSJ-SC (1450)

16-10-2023

Magistrada Ponente. Gladys María Gutiérrez Alvarado

Caso: Ignacio Suarez Quintas

Determinado así el objeto de la presente solicitud de revisión, es pertinente aclarar que esta Sala, al momento de la ejecución de su potestad de revisión de sentencias definitivamente firmes, está obligada, de acuerdo con una interpretación uniforme de la Constitución y en consideración a la garantía de la cosa juzgada, a guardar la máxima prudencia en cuanto a la admisión y procedencia de peticiones que aspiren la revisión de actos de juzgamiento que han adquirido el carácter de cosa juzgada judicial; de allí que esté facultada para desestimar cualquier requerimiento cuando, en su criterio, se verifique que lo que se pretende en nada contribuye con la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales, en virtud del carácter excepcional y limitado que ostenta la revisión.

Establecido lo anterior, esta Sala pasa a pronunciarse en relación a la presente solicitud de revisión, no sin antes reiterar el criterio sostenido en sentencia número 44, dictada el 2 de marzo de 2000, (caso: “*Francia Josefina Rondón Astor*”), conforme al cual la discrecionalidad que se atribuye a la facultad de revisión constitucional, no debe ser entendida como una nueva instancia y, por tanto, la solicitud en cuestión se admitirá sólo a los fines de preservar la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales o cuando exista una deliberada violación de preceptos de ese rango, lo cual será analizado por esta Sala, siendo siempre facultativo de ésta su procedencia.

En este orden, la Sala ha sostenido que, la labor tuitiva del Texto Constitucional mediante la revisión extraordinaria de sentencias no se cristaliza de forma similar a la establecida para los recursos de gravamen o impugnación, diseñados para cuestionar la sentencia, para ese entonces, definitiva. De este modo, el hecho configurador de la revisión extraordinaria no es el mero perjuicio, sino que además, se verifique un desconocimiento absoluto de algún precedente dictado por esta Sala, la indebida aplicación de una norma constitucional, un error grotesco en su interpretación o, sencillamente, su falta de aplicación, lo cual se justifica en el hecho de que en los recursos de gravamen o de impugnación existe una presunción de que los jueces en su actividad jurisdiccional, actúan como garantes primigenios de la Carta Magna. De tal manera que, sólo cuando esa presunción logra ser desvirtuada es que procede, la revisión de la sentencia (*Vid.* Sentencia de la Sala N° 2.957 del 14 de diciembre de 2004, caso: “*Margarita de Jesús Ramírez*”).

4. Acción de Amparo Constitucional

A. Competencia

TSJ-SC (966)

27-7-2023

Magistrada Ponente: Gladys María Gutiérrez Alvarado

Caso: Daniel Barood

La presente acción de amparo constitucional ha sido interpuesta en contra del comisario Gerardo Contreras, responsable de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) sede Parque Carabobo, según consta en el escrito de amparo, motivo por el cual esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, debe pronunciarse respecto a su competencia para conocer y decidir dicha acción.

Ha precisado este Máximo Tribunal, en lo que se refiere a la determinación de las competencias de los tribunales de la República, que el constituyente dejó dicha función al legislador y que corresponde a este último distribuir, entre los distintos órganos, conforme a los criterios que juzgue idóneos, las potestades del poder jurisdiccional.

En sentencia del 20 de enero de 2000 (Caso: “*Emery Mata Millán*”), [Véase: *Revista de Derecho Público* N° 81 Enero-Marzo 2000, pp. 226 y ss.] esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia determinó el régimen de competencia aplicable en materia de amparo constitucional, a la luz de las disposiciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, estableciendo que corresponde a esta Sala el conocimiento -en única instancia- de las acciones de amparo incoadas contra los órganos y altos funcionarios señalados en dicha norma, a que se refiere el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, así como contra los funcionarios que actúen por delegación de las atribuciones de éstos.

A su vez, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, dispone lo siguiente:

“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 constitucionales violados o amenazados de violación, de la acción de amparo contra el hecho, acto u omisión 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”.

Respecto de la enumeración contenida en el artículo transcrito, esta Sala ha considerado que la misma es enunciativa y no taxativa, en tanto que existen órganos y funcionarios con rango similar -dada su naturaleza y atribuciones- a los cuales debe extenderse, necesariamente, la aplicación del fuero especial consagrado en el mismo.

En este sentido, esta Sala observa de la lectura del artículo 25, numeral 18 de la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.684 Extraordinario, el 19 de enero de 2022, que esta Sala Constitucional es competente para conocer en única instancia, las acciones de amparo constitucional que se ejerzan contra “(...) *las altas funcionarias públicas o altos funcionarios públicos nacionales de rango constitucional*”; y visto que, contra quien se ejerce el amparo, no ocupa ningún cargo de los catalogados como altos funcionarios públicos nacionales de rango constitucional, no le es aplicable dicho fuero especial, por lo que resulta evidente para esta Sala, la falta de competencia para conocer en única instancia la presente acción de amparo constitucional. Así se declara.

TSJ (812)

26-6 2023

Magistrado Ponente: Luis Fernando Damiani Bustillos

Caso: Rodolfo David Vicente

Previo a cualquier consideración, esta Sala debe determinar su competencia para conocer en primera instancia de la acción de derechos e intereses difusos o colectivos conjunta-

mente con medida cautelar interpuesta por el ciudadano Rodolfo David Vicent, ya identificado, contra las presuntas “*vías de hecho ejecutadas por la (para entonces) concejala Jealm Duno de Marcano (...) y el ciudadano Armando José Tovar Carrera*”, antes identificados, que se materializaron, según señala el accionante, con los “*actos de fuerza, irracional y bochornosa, que [le] impiden la entrada recinto de la Alcaldía del Municipio Tubores para ejercer las funciones como alcalde [del Municipio Tubores del estado Nueva Esparta] (...)*”, y a tal efecto se observa lo siguiente:

Delimitado lo que antecede, estima pertinente esta Sala que la presente la acción de derechos e intereses difusos o colectivos conjuntamente con medida cautelar, se interpuso el 20 de junio de 2018. Que previa distribución, correspondió su conocimiento en primer lugar, al Juzgado Superior Estadal Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta, que mediante sentencia de fecha 25 de junio de 2018, anteriormente transcrita, se declaró incompetente para conocer de la referida acción en primera instancia y declinó la competencia a esta Sala Constitucional.

Asimismo, manifestó la parte actora actuar en defensa “*(...) los derechos difusos y colectivos de la población del Municipio Tubores del estado (sic) Bolivariano de Nueva Esparta, concerniente a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, derechos estos de los cuales han dejado de gozar la población de Tubores (sic) al impedir[le] realizar [su] gestión como tal, ya que se han menoscabado la seguridad jurídica y la legalidad necesaria dentro del Estado de Derecho, al no dejar[le] ejercer [sus] funciones*” (Corchetes de la Sala).

Ahora bien, entre los derechos cívicos, ha apuntado la Sala, se encuentran los derechos e intereses difusos o colectivos referidos en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sobre cuya naturaleza y alcances este Máximo Tribunal se ha pronunciado en múltiples oportunidades (vid. -entre otras- sentencias números 483/2000, 770/2001, 1.571/2001, 1.321/2002, 1.594/2002, 1.595/2002, 2.354/2002 y 2.347/2002).

De allí que, ha sido criterio reiterado de esta Sala que su fuero para conocer de las demandas y pretensiones de amparo constitucional en las que se ventilen asuntos relativos a la tutela de los derechos e intereses difusos o colectivos se encuentra determinado por los siguientes elementos: en primer lugar, un criterio objetivo, como es la naturaleza de la pretensión, esto es, que verse sobre la tutela de intereses supra individuales; en segundo lugar, el ámbito territorial o geográfico de la afectación que produce la situación que se denuncia como lesiva, en cuanto a que ésta tenga repercusión nacional; en tercer lugar, que una regulación especial no determine lo contrario, salvaguardando la libertad de configuración normativa del legislador respecto de materias cuya naturaleza exija un fuero especial; y, en cuarto lugar, que el asunto no verse sobre cuestiones sometidas al contencioso de los servicios públicos o electoral (*Cfr.* sentencias de esta Sala Nros. 675 del 01 de junio de 2015 y 552 del 11 de julio de 2016).

En virtud de lo anterior, si bien la parte accionante alude a lo largo de su escrito la afectación de derechos colectivos, no se observa de la exposición realizada, que ejerzan la representación de ese grupo o sector poblacional determinado o identificable.

Asimismo, la pretensión de los accionantes no puede entenderse referida a un bien que atañe a todo el mundo (pluralidad de sujetos) de forma indeterminada y generalizada, pues en principio, accionan en base a sus derechos e intereses individuales, por lo que esta Sala considera que el fallo que se dicte en el presente asunto tiene una proyección subjetiva de sus

efectos jurídicos que no sobrepasa la esfera particular del demandante, y, por tanto, no permite calificarlo preliminarmente como una acción de amparo constitucional por intereses colectivos o difusos. (*Vid.* sentencia del 30 de junio de 2000 (Caso: “*Dilia Parra Guillén*”).

Ciertamente, si bien cualquier actividad, abstención u omisión de los órganos que ejercen el Poder Público, “*siempre afectarán en algún grado a una parte determinada o determinable de la sociedad o a la sociedad en su totalidad, no puede pretenderse una interpretación tan amplia de la tutela judicial de los derechos e intereses difusos o colectivos, que desconozca o vacíe de contenido el resto de las acciones judiciales en nuestro ordenamiento jurídico, las cuales posibilitan de forma refleja o indirecta la protección eficaz por vía judicial de esos derechos o intereses, al resolver por ejemplo, un determinado recurso o acción en la jurisdicción contencioso-administrativa la cual debe (como todos los órganos que integran el Poder Judicial), igualmente velar por los intereses generales de la sociedad conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*” (Cfr. Sentencia de esta Sala N° 366/08 y 1320/2011).

En virtud de lo expuesto, con fundamento en la sentencia N° 7/2000, entiende la Sala que la solicitud interpuesta por la parte accionante, se circunscribe a una acción de amparo constitucional ejercida contra las presuntas “*vías de hecho ejecutadas por la (para entonces) concejala Jealm Duno de Marcano (...) y el ciudadano Armando José Tovar Carrera*”, ya identificados, que se materializaron, según señala el accionante, con los “*actos de fuerza, irracional y bochornosa, que [le] impiden la entrada recinto de la Alcaldía del Municipio Tubores para ejercer las funciones como alcalde [del Municipio Tubores del estado Nueva Esparta] (...)*” (Corchetes de la Sala).

Al respecto, es pertinente señalar que el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece las reglas de atribución de la competencia para el conocimiento de las pretensiones de amparo constitucional de la manera siguiente:

“Artículo 7: Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de las garantías constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurriere el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo.

En caso de duda, se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la materia.

Si un Juez se considerare incompetente, remitirá las actuaciones inmediatamente al que tenga competencia.

Del amparo de la libertad y seguridad personales conocerán los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal, conforme al procedimiento establecido en esta Ley”.

De la norma transcrita, se constata que, ante una acción de constitucional, conocerá en primer grado de jurisdicción el Tribunal de primera instancia competente por la materia afín a la naturaleza del derecho o la garantía constitucional que se aleguen como violados o amenazados, y competente asimismo por el territorio o lugar donde hubiere ocurrido el hecho, acto u omisión que originó la pretensión.

En ese sentido, se refirió esta Sala en sentencia N° 724/2021 (caso: “*Elisa Maigualida Tessam*”), en la que se indicó que la competencia para conocer de las acciones de amparo constitucional ejercidas de forma autónoma, “*(...) viene determinada conforme lo dispone la Ley Orgánica de amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por dos criterios: el material y el orgánico.*

El criterio material, previsto en el artículo 7 de la referida Ley, establece la afinidad entre la competencia natural del juez -de primera instancia- y los derechos y garantías presuntamente lesionados. Por su parte, el criterio orgánico atiende a la competencia del órgano jurisdiccional en razón del órgano generador del acto o actuación lesiva de los derechos constitucionales de la parte presuntamente agraviada (...)”.

En ese orden de ideas, esta Sala Constitucional se ha pronunciado en relación a la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, en sentencia N° 188/2011, (caso: “Carlos Vecchio y Valentina Issa”), citada en el fallo N° 994/2017, (caso: “Omaira del Carmen Ramírez”), exponiendo que:

“(...) ya la Sala, con ocasión de pretensiones de amparo constitucional como la presente, ha determinado que el control de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, es tutelable ante de la jurisdicción contencioso-administrativa (...). (Vid. Sentencias de la Sala N° 1321 del 16 de junio de 2002, Nros. 2628 y 2629 del 23 de octubre de 2002)

Ello conduce a afirmar que los derechos o garantías constitucionales que resulten lesionados por actos o hechos dictados o ejecutados en ejercicio de la función administrativa u omisiones o abstenciones de órganos o personas obligados por normas de derecho administrativo se encuentran salvaguardados en virtud de la potestad que la Carta Magna otorga a esos órganos jurisdiccionales, conforme lo dispone el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (Vid. Sentencias de la Sala N° 1321 del 16 de junio de 2002)

En efecto, el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que: ‘Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para (...) disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa’.

Así tenemos que, de la simple lectura de las atribuciones que el artículo 259 de la Constitución otorga a la competencia contencioso-administrativa, se aprecia que los justiciables pueden accionar contra la Administración a los fines de solicitar el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad de la Administración aunque se trate de vías de hecho o de actuaciones materiales. El referido precepto constitucional señala como potestades de la jurisdicción contencioso-administrativa, (...) el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad material o jurídica de la Administración.

Resulta claro entonces que la jurisdicción contencioso-administrativa, no está limitada a asegurar el respeto de la legalidad en la actuación administrativa, ya que el artículo 26 de la Constitución concibe a toda la justicia, incluyendo a la contencioso-administrativa, como un sistema de tutela subjetiva de derechos e intereses legítimos (...)”.

.....Con fundamento en el criterio jurisprudencial transcrito, y conforme a lo dispuesto en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, esta Sala constata que a los distintos órganos que integran la jurisdicción contencioso administrativa, dependiendo de los criterios atributivos de competencia territorio, materia y cuantía les corresponderá conocer, no solo de las vías de hechos en las que incurran las autoridades y funcionarios públicos que actúen en función y nombre de la Administración Pública, Poder Público, Institutos Autónomos o de cualquier otro sujeto sometido a control por la jurisdicción contencioso administrativa, sino también del restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por actos, hechos, abstenciones u omisiones, actuaciones materiales, vías de hechos que deriven de la actividad administrativa.

....Ahora bien, visto que en la presente acción de amparo constitucional se denuncia la vulneración de derechos constitucionales, con motivo de unas presuntas vías de hecho en las que supuestamente incurrieron los ciudadanos Jealm Duno de Marcano y Armando José

Tovar Carrera, para el momento en que ocurrieron las presuntas vías de hecho, en su condición de Concejal y Director General de la Alcaldía del Municipio Tubores del Estado Nueva Esparta, respectivamente, esta Sala estima pertinente destacar que el criterio material, previsto en el artículo 7 de la referida Ley, establece la afinidad entre la competencia natural del juez -de primera instancia- y los derechos y garantías presuntamente lesionados. Este criterio constituye el elemento primordial para dilucidar la competencia en materia de amparo, y cuando se acciona por esta vía contra la Administración Pública adquiere operatividad a través del artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según el cual la jurisdicción contencioso administrativa es competente para “...*anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por las actividad administrativa*”, lo que conduce a afirmar que aquellas situaciones jurídico-subjetivas que resulten lesionadas por actos o hechos dictados o ejecutados en ejercicio de la función administrativa u omisiones o abstenciones de órganos o personas obligados por normas de derecho administrativo, se encuentran salvaguardadas en virtud de la potestad que la Constitución otorga a esos órganos jurisdiccionales (*vid.* sentencia N° 1.700/2007, caso: “*Carla Mariela Colmenares Ereú*”, reiterada en sentencia N° 356/2018, caso: “*Chirlys Virgüez*”).

En este orden de ideas, esta Sala ha reiterado que en materia de amparo constitucional el principio general es que la competencia para conocer de la demanda, corresponderá al tribunal de primera instancia con competencia en la materia afin con la naturaleza del derecho presuntamente violado, y que tenga además competencia territorial en el lugar donde se hubieran producido los hechos constitutivos de la supuesta lesión, en razón de la urgencia para el restablecimiento de la situación jurídica presuntamente infringida, de acuerdo con los principios de brevedad, gratuidad y no sujeción a las formalidades propias del procedimiento de amparo (*cfr.* sentencias de esta Sala Nros. 1515/2009, caso: “*Gilber Ramón Castañeda Torrealba*” y 522/2017, caso: “*Juan Fabrizio Tirry*”).

Conforme a la normativa previamente citada, y en atención a los razonamientos que anteceden, así como al criterio atributivo de competencia establecido en materia de amparo constitucional en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esta Sala declara que no tiene competencia para conocer y decidir en primera instancia la acción de amparo ejercida por el ciudadano Rodolfo David Vicent, por lo que no acepta la declinatoria efectuada, y declara competente en razón de la materia y del territorio, al Juzgado Superior Estadal Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta, para que conozca y decida en primera instancia la acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Rodolfo David Vicent, ya identificado, contra las presuntas vías de hecho ejecutadas por la - para entonces - concejala Jealm Duno de Marciano y el ciudadano Armando José Tovar Carrera, ya identificados, que se materializaron, según señala el accionante, con los “*actos de fuerza, irracional y bochornosa, que [le] impiden la entrada recinto de la Alcaldía del Municipio Tubores para ejercer las funciones como alcalde [del Municipio Tubores del estado Nueva Esparta]*”. Así se declara.

B. *Admisibilidad: Legitimación Activa*

TSJ-SC (1243)

14-8-2023

PONENCIA CONJUNTA

Caso: Otoniel Pautt Andrade

Luego de analizar que la acción intentada no era una acción en protección de intereses colectivos o difusos, la sala Constitucional “recondujo” la acción interpuesta y la consideró como una acción de

amparo intentada contra un acto administrativo sancionador de efectos individuales, procediendo a declarar su competencia para conocer y a declarar la acción de amparo inadmisibles por falta de legitimación del accionante.

Precisados los términos en que se fundamentó la acción propuesta ante este órgano jurisdiccional, es menester significar que el ciudadano demandante identificó la pretensión aquí intentada como una “*demanda de derechos colectivos*”, por lo que debe resaltarse lo que ha sostenido la Sala sobre la calificación de las demandas por derechos e intereses colectivos o difusos, a partir de la sentencia número 656/2000, caso: “*Dilia Parra Guillén*”, en la cual señaló que: “...[c]on los derechos e intereses difusos o colectivos, no se trata de proteger clases sociales como tales, sino a un número de individuos que pueda considerarse que representan a toda o a un segmento cuantitativamente importante de la sociedad, que ante los embates contra su calidad de vida se sienten afectados, en sus derechos y garantías constitucionales destinados a mantener el bien común, y que en forma colectiva o grupal se van disminuyendo o desmejorando, por la acción u omisión de otras personas...”.

Asimismo, se reiteran los principales caracteres de los derechos cívicos conforme a la doctrina contenida en el fallo identificado con el N° 3.648 del 19 de diciembre de 2003, caso: “*Fernando Asenjo y otros*”, en el cual esta Sala señaló lo siguiente:

“(...) ‘1.- Cualquier miembro de la sociedad, con capacidad para obrar en juicio, puede -en principio- actuar en protección de los mismos, al precaver dichos derechos el bien común.

2.- Que actúan como elementos de control de la calidad de la vida comunal, por lo que no pueden confundirse con los derechos subjetivos individuales que buscan la satisfacción personal, ya que su razón de existencia es el beneficio común, y lo que se persigue con ellos es lograr que la calidad de vida sea óptima. Esto no quiere decir que en un momento determinado un derecho subjetivo personal no pueda, a su vez, coincidir con un derecho destinado al beneficio común.

3.- El contenido de estos derechos gira alrededor de prestaciones, exigibles bien al Estado o a los particulares, que deben favorecer a toda la sociedad, sin distinciones de edad, sexo, raza, religión o discriminación alguna.

(...) [1] Los principales caracteres de esta clase de derechos pueden resumirse de la siguiente manera:

DERECHOS O INTERESES DIFUSOS: se refieren a un bien que atañe a todo el mundo (pluralidad de sujetos), esto es, a personas que -en principio- no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, y que, sin vínculo jurídico entre ellos, se ven lesionados o amenazados de lesión.

Los derechos o intereses difusos se fundan en hechos genéricos, contingentes, accidentales o mutantes que afectan a un número indeterminado de personas y que emanan de sujetos que deben una prestación genérica o indeterminada, en cuanto a los posibles beneficiarios de la actividad de la cual deriva tal asistencia, como ocurre en el caso de los derechos positivos como el derecho a la salud, a la educación o a la obtención de una vivienda digna, protegidos por la Constitución y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

DERECHOS O INTERESES COLECTIVOS: están referidos a un sector poblacional determinado (aunque no cuantificado) e identificable, aunque individualmente, de modo que dentro del conjunto de personas existe o puede existir un vínculo jurídico que los une entre ellos. Su lesión se localiza concretamente en un grupo, determinable como tal, como serían a grupos profesionales, a grupos de vecinos, a los gremios, a los habitantes de un área determinada, etcétera.

Los derechos colectivos deben distinguirse de los derechos de las personas colectivas, ya que estos últimos son análogos a los derechos individuales, pues no se refieren a una agrupación de individuos sino a la persona jurídica o moral a quien se atribuyan los derechos. Mientras las personas jurídicas actúan por organicidad, las agrupaciones de individuos que tienen un interés colectivo obran por representación, aun en el caso de que ésta sea ejercida por un grupo de personas, pues el carácter colectivo de los derechos cuya tutela se invoca siempre excede al interés de aquél”.

Del mismo modo, en la sentencia *supra* invocada se dejó asentado que las acciones provenientes de derechos e intereses difusos y colectivos son siempre acciones de condena, o restablecedoras de situaciones, y nunca mero declarativas o constitutivas. La posibilidad de una indemnización a favor de las víctimas (en principio no individualizadas) como parte de la pretensión fundada en estos derechos e intereses, la contempla el numeral 2 del artículo 281 de la Constitución; pero ello no excluye que puedan existir demandas que no pretendan indemnización alguna, sino el cese de una actividad, la supresión de un producto o de una publicidad, la demolición de una construcción, etcétera.

Respecto a la existencia previa de un vínculo o nexo entre el demandante de amparo por intereses difusos y los señalados como agraviantes, ha precisado la Sala en la sentencia N° 1185 del 7 de agosto de 2012 (Caso: “*Darwin Daniel Méndez Urdaneta*”) lo siguiente:

“ ... Por otro lado, en segundo lugar, debe considerarse, el vínculo o nexo que une a las personas involucradas, pues en los intereses difusos no existe vínculo jurídico anterior a la afectación (lesión o amenaza) del bien tutelado, pues este surge con ella y en su condición de afectados; por el contrario, en los derechos colectivos debe, necesariamente, existir un vínculo jurídico (aunque indeterminado) previo, entre las personas afectadas que, incluso, puede no existir con el agravante, tal como sucede con los habitantes de un determinado sector que se vean afectados en algún derecho común, producto de esa vinculación (problemas de servicios públicos en una determinada zona). Debe tenerse bien claro que no puede existir entre los afectados y el sujeto agravante un vínculo jurídico (determinado) previo, como sería, por ejemplo, el surgido de una relación contractual, sea cual fuese su naturaleza.

Otro elemento importante que debe considerarse, aunque común entre ambos derechos, es su carácter indivisible o individualizable, el cual está directamente vinculado con la satisfacción o restitución de la situación lesionada, pues tienen que ver con el bien común o colectivo, no pueden individualizarse por cuanto no persiguen la satisfacción de una pretensión personal (derecho subjetivo individual), sino colectiva o del bien común (derecho subjetivo supraindividual), de allí que no pueda ser apropiada de forma exclusiva por ninguno de los afectados. Por ello, cuando se pretende la desafectación del derecho, dicha pretensión tendrá efectos para todos los afectados, aun cuando sólo uno o algunos hubiesen petitionado la tutela jurisdiccional, cosa distinta cuando se pretende una indemnización producto de la lesión a ese derecho colectivo o común, pues constituye una situación particular que debe ser probada por el sujeto que hubiese sufrido el daño, lo que no significa que se deba instaurar una nueva relación jurídica procesal, pues es suficiente la demostración de la identidad de la situación y del daño por parte del interesado, para la extensión, a su caso, de los efectos jurídicos del acto jurisdiccional....” (Resaltados de este fallo).

Siguiendo este hilo argumental, es de inferir que para el ejercicio de este tipo de acciones colectivas existen requisitos tantos objetivos -naturaleza de la demanda, esto es, que verse sobre la tutela de intereses *supra* individuales-, como territoriales -ámbito territorial o geográfico de la afectación que produce la situación que se denuncia como lesiva, en cuanto a que esta tenga repercusión nacional-, de especialidad -que una regulación especial no determine lo contrario-, y que no verse sobre cuestiones sometidas al contencioso de los servicios públicos o electoral; todo ello enmarcado dentro de la doctrina jurisprudencial establecida por esta Sala en cuanto a los parámetros de lo que se debe entenderse intereses colectivos e intereses difusos (véase en este sentido sentencia de esta Sala identificada con el N° 787 del 26 de junio de 2023).

En el contexto de las disertaciones precedentemente esbozadas, se aprecia que en el asunto *sub examine* el hoy accionante interpuso “*demanda de derechos colectivos*”, que se fundamentó neurálgicamente en la delación de inconstitucionalidad de un acto administrativo de efectos particulares contenido en el oficio identificado con la nomenclatura DGPE 23-08-00-008, de fecha 27-06-2023, emanado de la Contraloría General de República, en el que se informó que: “...a la ciudadana *MARÍA CORINA MACHADO PARISCA* (...) *le fue impuesta la sanción de inhabilitación para el ejercicio de cualquier cargo público, mediante Resolución N° 01-00-000398 de fecha 13 de julio de 2015, por el período máximo previsto en el numeral 2 del artículo 39 del Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción, en el marco de la auditoría patrimonial sustanciada por la Dirección de Declaraciones Juradas de Patrimonio de la Dirección General de Procedimientos Especiales de este Máximo Órgano de Control Fiscal.*”

Así, esta Sala pudo verificar de los alegatos esgrimidos por el aquí peticionario que sus argumentaciones se centran enfáticamente en las denuncias de presunta inmotivación del acto administrativo sancionatorio de efectos particulares que profirió el ente contralor, aunado a la supuesta conculcación de principios y preceptos contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Precisado lo anterior, entiende este órgano jurisdiccional que lo pretendido por el ciudadano demandante en una acción constitutiva de nulidad de actuaciones administrativas, cuyos efectos se particularizan en la individual inhabilitación de una determinada ciudadana para el ejercicio de cargos públicos, razón por la cual su demanda no reviste las características propias de una demanda para la protección intereses colectivos y difusos, por cuanto, en primer lugar, no existe una pluralidad de sujetos que vayan más allá de los intereses personales legítimos de quien interpuso esta demanda; y en segundo lugar; la persona presuntamente lesionada es perfectamente determinable e individualizable, a una determinada situación de hecho que según el propio actor afecta el derecho a la elección como candidato de una persona a un acto comicial, lo cual fue incluso determinado por esta Sala en un caso análogo al de autos, en sentencia identificada con el n° 695 del 9 de junio de 2023 y así se deja establecido.

Ante lo establecido, es pertinente acotar la posibilidad de reconducir una acción ejercida ante esta Sala Constitucional, con el fin de adecuar su trámite a la naturaleza de la pretensión deducida, se ha justificado en atención al ejercicio de la función de garantía constitucional más atenta a los hechos o situaciones que constituyan la denuncia, que a las categorías o conceptos utilizados por los denunciantes. Así, y tal como lo expresó la Sala de manera anticipada en su sentencia n° 8/2000 y ratificada en sentencia n° 1225/2000, “*como protector de la Constitución y de su aplicación en todos los ámbitos de la vida del país (...) existe el interés constitucional de que quienes pidan la intervención del poder judicial en el orden constitucional reciban efectivamente los beneficios constitucionales, sin desviaciones o minimizaciones causadas por carencias o errores en el objeto de las peticiones...*”.

En atención a la facultad *in commento*, y luego de efectuar un análisis detallado del escrito presentado por el accionante, esta Sala Constitucional advierte que el interés procesal que realmente subyace en el fondo de la pretensión incoada, no se corresponde propiamente a una demanda por la protección de intereses colectivos y difusos, siendo que lo que persigue en su pretensión es una acción de amparo autónoma con la que se aspira cuestionar constitucionalmente actuaciones desplegadas por la Contraloría General de la República, consistente en la emisión de un acto administrativo de carácter sancionatorio y de efectos particulares.

Ello así, esta Sala atendiendo a las disposiciones de los artículos 26 y 257 de la Constitución, referidas fundamentalmente al deber de impartir justicia transparente, mediante sentencias que no generen dudas sobre los motivos de las mismas y al principio *iura novit curia*, reconduce la pretensión aquí postulada a una acción autónoma de amparo constitucional con medida cautelar contra la Contraloría General de la República. En consecuencia, la presente

causa será dilucidada conforme a los preceptos normativos contenidos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional que ha establecido el régimen de competencias en esta materia. Así se establece.

Ante lo *supra* decidido, pasa este órgano a pronunciarse sobre la competencia de esta Sala Constitucional para conocer de la demanda de autos y en tal sentido aprecia que el *thema decidendum* en este caso se centra en la determinación de supuestas violaciones a derechos constitucionales que se endilgan a la Contraloría General de la República, por la inhabilitación de una ciudadana para el ejercicio de cargos públicos.

Así, tomando como fundamento lo preceptuado en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esta Sala afirma su competencia para conocer y decidir este asunto. Así se declara.

Ante lo declarado, con el objeto de resolver el asunto que aquí ha sido sometido a cognición y que ha sido reconducido a una acción autónoma de amparo constitucional con medida cautelar contra la Contraloría General de la República, es pertinente hacer notar que la pretensión que fue postulada por el ciudadano demandante se cimentó en el insistente alegato de denuncias dirigidas a señalar presuntas deficiencias en el contenido del acto administrativo sancionatorio de efectos particulares identificado como lesivo de derechos y garantías constitucionales, por lo que puede inferirse que lo aspirado por el peticionario es un cuestionamiento constitucional de un acto administrativo cuyos efectos recaen sobre una persona jurídicamente individualizada que fue señalada y sancionada por el órgano contralor que determinó su responsabilidad administrativa en el ejercicio de un cargo público.

No pretende más que significarse que la actuación identificada como lesiva con el ejercicio de esta acción posee efectos jurídicos claramente determinados que atañen a la esfera subjetiva de la persona sancionada en el acto administrativo de efectos particulares, siendo este el sujeto que puede en todo caso cuestionar el contenido del acto, ya sea en su proceso de formación o en su resolución como tal, por lo que resulta preponderante hacer notar que el proceso no debe instaurarse indiferentemente entre cualesquiera sujetos, sino precisamente entre aquellos que se encuentran frente a la relación material o interés jurídico controvertido en la posición subjetiva de legítimos contradictores, por afirmarse titulares activos y pasivos de dicha relación. La regla general en esta materia puede formularse así: la persona que se afirma titular de un interés jurídico propio tiene legitimación para hacerlo valer en juicio (legitimación activa) y la persona contra quien se afirma la existencia de ese interés, en nombre propio, tiene a su vez legitimación para sostener el juicio (legitimación pasiva). Por tanto, para obrar o contradecir en juicio, es necesario que las partes afirmen ser titulares activos o pasivos de la relación material controvertida y pidan al juez una decisión de mérito sobre la misma.

En armonía a lo anterior, esta Sala, en sentencia N° 1807 del 28 de septiembre de 2001 caso: *Josefa Carrasquel*, señaló lo siguiente:

“En tal sentido, el amparo constitucional como medio de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas, está limitado sólo a casos en los que sean violados a los peticionarios, en forma directa e inmediata, derechos subjetivos de rango constitucional, para cuyo restablecimiento no existan vías procesales ordinarias, eficaces e idóneas. En consecuencia, sólo procede cuando el accionante, es decir, el sujeto activo de la pretensión tenga aptitud para ser parte del proceso de acuerdo a la relación que exista entre éste y los hechos constitutivos de la lesión aducida. De acuerdo a lo anterior, la legitimación para ejercer la acción de amparo constitucional, sólo la tiene aquél que se vea lesionado o amenazado con la violación a sus derechos o garantías constitucionales” (Resaltado de este fallo).

Sobre este particular, resulta esclarecedor el concepto emitido por Devis Echandía, quien al respecto afirma:

“al estudiar este tema se trata de saber cuándo el demandante tiene derecho a que se resuelva sobre las determinadas pretensiones contenidas en la demanda y cuándo el demandado es la persona frente a la cual debe pronunciarse esa decisión, y si demandante y demandado son las únicas personas que deben estar presentes en el juicio para que la discusión sobre la existencia del derecho material o relación jurídica material pueda ser resuelta, o si, por el contrario, existen otras que no figuran como demandantes ni demandados” (vid. Devis Echandía, Hernando, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Editorial Temis, Bogotá).

Así, la legitimidad alude a quienes, por estar asidos a la relación jurídico material, tienen derecho a que se resuelva en juicio sobre sus pretensiones de mérito; respecto a quienes, en definitiva, recaerán los efectos de la cosa juzgada.

En definitiva, en el análisis de la falta de legitimidad de una de las partes, se plantea al juez la reflexión Carneluttiana de establecer no si quien solicita la tutela debe ser tutelado, sino si quien solicita tal tutela es quien debe solicitarla y frente a quien debe solicitarla (vid. Carnelutti, Francesco, *“Sistema de Derecho Procesal Civil”*, Tomo III, Editorial Hispano América, Buenos Aires).

Los razonamientos previamente expuestos hacen ver que la cualidad de las partes define su capacidad legítima para obrar en el proceso y siendo así, la misma debe analizarse preliminarmente en el fallo para determinar si el juicio es llevado por aquellos que deben participar de la relación jurídica procesal, ya que están en la posición de peticionar y responder en cuanto derecho, de allí que el análisis de esta condición de legitimidad de las partes se resuelve como un punto previo al fondo de la *litis*, ya que resultaría inoficioso dilucidar el mérito de un determinado asunto si el ámbito subjetivo que abarcaría la cosa juzgada no se encuentra legitimado (vid. en este sentido sentencia de esta Sala N° 435 del 5 de junio de 2017).

Sobre la base de las consideraciones acerca de la legitimación precedentemente esbozadas y al apreciarse que en el caso de autos el ciudadano que acudió a esta sede jurisdiccional invocó una serie de presuntas irregularidades que, en su criterio, afectaron de inconstitucionalidad un acto administrativo sancionador de efectos particulares, siendo que sus consecuencias recayeron en una persona distinta al hoy demandante, es por lo que se concluye que este carece de la legitimidad para hacer valer jurídicamente estos señalamientos acerca del contenido de la referida actuación administrativa por lo que su pretensión sobre este particular devendría en inadmisibles por falta de legitimidad, con base a lo preceptuado en el artículo 133.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, tal y como se establecerá de seguidas en la parte dispositiva de este fallo. Así se decide

VI. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuestos Municipales*

TSJ-SPA (835)

28-9-2023

Magistrada Bárbara Gabriela García Siero

Caso: Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda

Sala Político-Administrativa estableció que el impuesto municipal no aplica a los ingresos financieros de naturaleza civil

.....A la luz de las consideraciones precedentes, esta Superioridad aprecia que los numerales 13, 28 y 32 del artículo 156 del Texto Constitucional, lejos de constituir potestades

tributarias, comprenden sólo facultades reguladoras, y en particular el numeral 28 de esa disposición está referido a la administración del régimen del servicio de correo y telecomunicaciones, por lo que debe aplicarse los artículos 179 y 180 *eiusdem* en sujeción al espíritu, propósito y razón de esa norma, esto es, separando la potestad tributaria de la normativa.

Ese razonamiento ha permitido la creación de una doctrina por parte de este Supremo Tribunal tendente a reconocer a los entes locales la gravabilidad sobre determinadas actividades aunque su regulación sea competencia del Poder Público Nacional o de los Estados, aceptando, a título de ejemplo -en un caso similar al de autos- el gravamen de las actividades mercantiles de telecomunicaciones (*vid.*, fallo de la Sala Constitucional Nro. 1453 de fecha 3 de agosto de 2004, caso: *CANTV*), de bebidas alcohólicas (*vid.*, decisiones de la Sala Constitucional Nros. 2408 y 291, del 20 de diciembre de 2007 y 16 de marzo de 2011, casos: *Pernod Ricard Margarita, C.A.*, e *Interlicores El Rosal S.R.L.*, respectivamente), de la actividad secundaria de comercialización de derivados de hidrocarburos (*vid.*, sentencia de la Sala Constitucional Nro. 1383 del 9 de agosto de 2011, caso: *Petro Canarias de Venezuela, C.A.*), de la actividad minera (*vid.*, decisión de esta Alzada Nro. 00332 del 26 de marzo de 2015, caso: *Minera Loma de Niquel, C.A.*), o la intermediación financiera realizada por las instituciones bancarias (*vid.*, fallo de esta Sala Político-Administrativa Nro. 00778 del 11 de julio de 2017, caso: *Mercantil Banco C.A., Banco Universal*).

Sobre la base de las aludidas interpretaciones, esta Alzada observa el contenido del artículo 25 de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, publicada en la “*Gaceta Municipal Nro. 224-9/95 Extraordinario, año MCMXCV, mes IX*” del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda, aplicable *ratione temporis*, así como el artículo 111 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989, aplicable en razón de tiempo, que preceptúan lo siguiente:

(...)

Artículo 25 - De la Ordenanza sobre Patente de industria y Comercio.- A efectos de la aplicación del porcentaje a que se refiere el Artículo 24 se consideran Ingresos Brutos:

1) *Para establecimientos industriales y comerciales y los de servicios no contemplados en los apartes 2, 3 y 4 del presente Artículo, las ventas brutas, ingresos brutos más los ingresos extras por cualquier otro concepto.*

2) *Para los establecimientos que realicen operaciones bancarias o actividades de financiamiento, el monto de los intereses, dividendos, descuentos, cambios y comisiones provenientes de la explotación de sus bienes o servicios y cualesquiera otros ingresos accesorios, incidentes o extraordinarios provenientes de actividades realizadas en jurisdicción de este municipio.*

3) *Para los establecimientos que operen en jurisdicción de este Municipio en ramos de seguros o sociedades de capitalización, el monto de las primas recaudadas durante el año, así como los ingresos obtenidos por descuentos, comisiones o intereses provenientes de situaciones financieras y el producto de la explotación de sus bienes y servicios.*

4) *Para las agencias de turismo y viajes, oficinas de negocios, comisión y representación, corredores y administradores de seguros, consignatarios y otras actividades similares que operen en este Municipio, por su cuenta o de terceros en base a comisiones o porcentajes, los ingresos del producto de la explotación de sus bienes y servicios*

(...)

Artículo 111 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.- Son ingresos ordinarios del Municipio:

1. *Los impuestos y tasas municipales;*
2. *Las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales Fisco Municipal de conformidad con la Ley*
3. *Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal;*
4. *El producto de la administración de los bienes o servicios municipales;*
5. *Los proventos que satisfagan al Municipio, los Institutos Autónomos empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio;*
6. *Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género;*
7. *El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en el ordinal 2° del Artículo 110;*
8. *Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito;*
9. *El Situado Municipal que le corresponde de acuerdo con la Ley; y,*
10. *Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas (...)*”.

De las normas *supra* transcritas se desprende que el hecho imponible del tributo municipal está constituido por la realización de actividades lucrativas dentro del ámbito territorial de un municipio, en otras palabras, el hecho generador del tributo está constituido por el ejercicio habitual, en la jurisdicción del municipio, de cualquier actividad industrial y comercial con fines de lucro.

Ahora bien, en primer lugar, considera necesario esta Máxima Instancia reiterar lo expuesto en su fallo N° 00496 del 6 de agosto de 2019, caso: *Grupo Transbel, C.A.*, en cuanto a las características del impuesto sobre patente de industria y comercio (ahora impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar), del cual se extrae lo siguiente:

“(...) El impuesto sobre patente de industria y comercio (hoy impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar), es un tributo que grava el ejercicio habitual de las actividades industriales, comerciales o de servicios que realice una persona natural o jurídica, susceptibles de ser vinculadas con el territorio del Municipio por aplicación de los factores de conexión pertinentes, que en el caso de las actividades industriales y comerciales se reconducen a la existencia de un establecimiento permanente.

La base imponible que se tomará para la determinación y liquidación del referido impuesto está conformada por los ingresos brutos obtenidos por el ejercicio de las actividades industriales, comerciales o económicas de naturaleza similar que se desarrollen en el ámbito territorial del Municipio, o que por su índole se consideren ejercidas en dicha jurisdicción. A tales efectos, se entiende por ingresos brutos, todas las cantidades y proventos que de manera regular reciba el sujeto pasivo por el ejercicio de la actividad económica que explota en la jurisdicción del ente local.

En tal sentido, la doctrina en general caracteriza este tributo como un impuesto real, periódico y territorial, entendiendo por real, la circunstancia que para su cuantificación se toma en cuenta sólo la actividad que los sujetos pasivos ejercen habitualmente, sin atender a las condiciones subjetivas de los contribuyentes para la fijación de la base imponible ni de la alícuota.

Asimismo, es un tributo periódico por existir una alícuota constante relacionada con la actividad cumplida durante el tiempo señalado en la ordenanza respectiva, proyectada sobre el monto de ingresos de un período determinado, por lo que se le considera un impuesto anual, sin que ello obste que las ordenanzas de los diferentes municipios prevean períodos de pagos menores a ese lapso.

Finalmente, es un impuesto territorial en virtud de recaer, exclusivamente, sobre aquellas actividades ejercidas dentro del ámbito físico de la jurisdicción local que lo impone. De tal manera, para que un contribuyente sea sujeto pasivo del aludido tributo, debe existir una conexión entre el territorio del municipio exactor y los elementos objetivos condicionantes del impuesto, esto es, el lugar de la fuente productora y la capacidad contributiva sobre la que recaerá el tributo. (Vid., sentencia No. 00473 de fecha 23 de abril de 2008, caso: Comercializadora Snacks, S.R.L. ratificada por los fallos Nros. 00987 y 01188 del 20 de octubre de 2010 y 28 de septiembre de 2011, casos: Inversiones las Palas, C.A. -HOTEL PALAS- y Grupo Nanco, C.A., respectivamente) (...)".

Considerando las normas antes transcritas, así como los criterios jurisprudenciales, se observa la existencia de potestades tributarias conferidas al Poder Nacional y a los Municipios, así como la regulación y alcance de la autonomía de los entes locales y las limitaciones y reservas a las cuales deben condicionar el establecimiento y la exigibilidad de los ingresos asignados en el artículo 179 *eiusdem*, entre los cuales está el gravamen al ejercicio de actividades económicas. (Vid., Sentencias dictadas por esta Sala Nros. 1502 y 1579, de fechas 11 de noviembre de 1999 y 19 de septiembre de 2007).

Ahora bien, a los efectos de verificar la adecuación competencial de un determinado tributo a lo establecido en la Constitución, resulta pertinente analizar su base imponible acudiendo al estudio del hecho generador; ello, con el fin de mantener la armonía y relación que debe existir entre dichos elementos integrantes de la obligación tributaria y respetar su no disociación, así como la naturaleza del tributo. En efecto, la base imponible representa la manifestación de capacidad económica (suma dineraria) sobre la cual se aplicará la alícuota impositiva y en definitiva se obtendrá la cuota tributaria.

Así las cosas, se precisa mencionar que el impuesto sobre patente de industria y comercio (hoy impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicio y de índole similar), es un tributo que grava las actividades industriales, comerciales o de servicios que realice una persona natural o jurídica, susceptibles de ser vinculadas con el territorio del Municipio por aplicación de los factores de conexión pertinentes, que en el caso de las actividades industriales y comerciales se reconducen a la existencia de un establecimiento permanente.

Respecto a la base imponible que se tomará para la determinación y liquidación del impuesto sobre patente de industria y comercio, prevén las Ordenanzas de Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio de 1992 y 1995, aplicable *ratione temporis*, del Municipio Sucre del Estado Miranda, que serán los ingresos brutos originados en el ejercicio de las actividades industriales, comerciales o económicas de naturaleza similar que se desarrollen en el ámbito territorial del Municipio, o que por su índole se consideren ejercidas en dicha jurisdicción. A los efectos de la Ordenanza se entiende por ingresos brutos, todas las cantidades y proventos que de manera regular, accidental o extraordinaria reciba el sujeto pasivo que ejerza la actividad económica respectiva. Sin embargo, se exceptúan aquellos montos que tengan obligación de restituirse en dinero o en especie, a las personas de quienes se haya recibido o a un tercero, y que no sean consecuencia de un préstamo o de otro contrato semejante, ni provengan de actos de naturaleza civil.

Atendiendo a las consideraciones antes expuestas, se observa que la Administración Tributaria del Municipio Sucre del Estado Miranda, pretende mediante la resolución recurrida incluir dentro de la base imponible del impuesto sobre patente de industria y comercio (hoy impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicio y de índole similar), los ingresos correspondientes a las actividades que como inversionista por concepto de ingresos por arrendamiento, ingresos de carácter financiero, por venta de acciones y por dividendos, ha realizado en la Jurisdicción del Municipio de Sucre del Estado Bolivariano de Miranda, conforme a la Ordenanza de Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio vigente.

En tal sentido, se debe advertir que si bien es cierto que la potestad tributaria de los entes político-territoriales no debe ser sometida a condicionamientos de una naturaleza tal que terminen por hacerla nugatoria, no es menos cierto que el ejercicio de la autonomía local está sometido a determinadas limitaciones que el legislador ha trazado con el objeto de evitar que se materialicen situaciones indeseables. Así, resulta necesario reiterar que el hecho generador del impuesto sobre patente de industria y comercio (hoy impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicio y de índole similar) es el ejercicio de una actividad comercial, industrial o de índole similar, y su base imponible está constituida por el ingreso bruto obtenido del desarrollo de las referidas actividades.

Sin embargo, no todo provento obtenido por los contribuyentes en el ejercicio de tales actividades en el municipio de que se trate debe formar parte de su base de cálculo, pues existen otros ingresos que son generados por formas distintas a las que producen el nacimiento del hecho imponible del impuesto municipal en referencia, pues solo entrarán a formar parte de dicha base, aquellos ingresos efectivamente percibidos por el contribuyente en el curso del ejercicio de su actividad habitual.

En razón de lo anterior, esta Sala considera que pretender incluir en la base imponible del impuesto sobre patente de industria y comercio (hoy impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicio y de índole similar), los montos por concepto de ingresos por arrendamiento, ingresos de carácter financiero, por venta de acciones y por dividendos, realizado por la contribuyente, dada su naturaleza de impuesto indirecto, excedería el límite de competencia concedido en la Carta Magna, ya que la contribuyente en el presente asunto sólo actúa como agente receptor del tributo nacional, en virtud de lo cual el monto del referido tributo no puede constituir un “*ingreso bruto*” para la empresa contribuyente a los fines del impuesto sobre patente de industria y comercio; aunado a que representaría una disociación de los elementos integradores de la referida exacción municipal, esto es, el hecho generador y la base de cálculo, lo que a su vez ocasionaría una distorsión en la aplicación del tributo, generando un ejercicio ilimitado de la potestad tributaria de los Municipios.

De conformidad con lo expuesto, se constata que el Municipio Sucre del Estado Miranda, al pretender incluir en la base de cálculo del impuesto sobre patente de industria y comercio (hoy impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicio y de índole similar), los mencionados ingresos percibido por la contribuyente, excedió los límites que le fueron impuestos por la Carta Magna, usurpando funciones y atribuyéndose competencias que no le son propias, por corresponder exclusivamente al Poder Nacional; en primer lugar, por no corresponder a la noción de ingreso bruto del impuesto sobre patente de industria y comercio; en segundo lugar, por constituir tal actuación una violación a la limitación explícita prevista en el artículo 183 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, en tercer término, por corresponder dicha materia imponible a la competencia exclusiva del Poder Nacional, como se desprende de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (*Vid.*, Sentencias dictadas por esta Sala Nros. 1502 y 1579, de fechas 11 de noviembre de 1999 y 19 de septiembre de 2007).

En razón de lo precedentemente expuesto, esta Alzada considera que el *a quo* no incurrió en el vicio de errónea interpretación al sostener que el hecho imponible del tributo en cuestión “(...) *que constituyen ingresos de naturaleza civil, que no podrían ser gravadas por la Potestad Tributaria Municipal, ya que son competencia exclusiva de la Potestad Tributaria del Poder Nacional (...)*”, invocada e interpuesta por la representante del Municipio, por lo que se desestima tal alegato. Así se declara.