

**JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA (1930-74)
Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TOMO V
VOL. 1**

UNIVERSIDAD CENTRAL DE
VENEZUELA

Rector

Miguel Layrisse

Vicerrector Académico

Ernesto Díaz Montes

Vicerrector Administrativo

Alberto Escobar Fernández

Secretario

Gustavo Díaz Solís

FACULTAD DE DERECHO

Decano

Pedro Nikken

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

Director

Antonio Moles Caubet

*Relator de la Sección de Derecho
Administrativo y Ciencias de la
Administración*

Allan R. Brewer-Carías

ALLAN R. BREWER-CARIAS
Profesor de Derecho Administrativo de la
Universidad Central de Venezuela

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE
SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO V

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa

VOL. 1

LOS ORGANOS
Y EL RECURSO DE ANULACION

Instituto de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad Central de Venezuela
Caracas 1978

CONTENIDO GENERAL PROYECTADO DE LA OBRA

- Tomo I. El ordenamiento constitucional y funcional del Estado.
(Editado en junio de 1975).
- Tomo II. El ordenamiento orgánico y tributario del Estado.
(Editado en marzo de 1976).
- Tomo III. La actividad administrativa: actos, contratos, procedimientos y recursos administrativos.
- Vol. 1. Reglamentos, procedimiento y actos administrativos. (Editado en agosto de 1976).
- Vol. 2. Recursos y contratos administrativos.
(Editado en mayo de 1977).
- Tomo IV. La Jurisdicción Constitucional. (Editado en noviembre de 1977).
- Tomo V. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Vol. 1. Los órganos y el recurso de anulación. (Editado en octubre de 1978).
- Vol. 2. Los recursos de anulación y de plena jurisdicción. (Editado en octubre de 1978).
- Tomo VI. La propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública e interés social.

© by Allan R. Brewer-Carías, 1978

Portada / Lilly Brewer

Impreso en Venezuela por Editorial Arte / Caracas

CONTENIDO GENERAL DEL TOMO V, VOL. 1.

Presentación	7
Abreviaturas	11
 <i>PRIMERA PARTE</i>	
<i>ESTUDIOS:</i> Aspectos generales del contencioso-administrativo	13
— Aspectos generales del procedimiento contencioso-administrativo	15
— El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos particulares. Los vicios de los actos administrativos	53
 <i>SEGUNDA PARTE</i>	
<i>JURISPRUDENCIA:</i> La jurisdicción contencioso-administrativa: los órganos y el recurso de anulación	87
I. La jurisdicción contencioso-administrativa	89
II. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa: la Corte Suprema de Justicia	103
III. El recurso contencioso-administrativo de anulación	185
Índice del Tomo V, Vol. 1	387

PRESENTACION

Con la publicación de este Quinto Tomo de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional y administrativa correspondiente a un período de 45 años, tal como lo señalamos en los volúmenes anteriores, continúa la edición de un viejo proyecto y un largo trabajo de quince años.

En efecto, entre 1960 y 1962, cuando trabajé en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia, aún siendo estudiante, tuve a mi cargo realizar la primera recopilación de la jurisprudencia de la antigua Corte Federal que abarcó un fecundo período de 12 años (1950-1962). El análisis posterior de ese material me permitió concluir la redacción de mi libro "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, publicado en 1964; y buena parte de dicho material, sistematizado en forma distinta durante mi permanencia en París entre 1962 y 1963, fue publicado, en enfoques monográficos, en diversos números de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

Con posterioridad a 1964 y durante los últimos años he venido recopilando, analizando y clasificando la jurisprudencia de la Corte hasta haber abarcado el período 1930-1974, indudablemente el más importante en su actividad durante este siglo.

La realización de esta obra, que constará de VI Tomos, no ha sido fácil. No sólo no existían en nuestro país recopilaciones sistematizadas de las decisiones del Supremo Tribunal, sino que las publicaciones que las comprenden no son completas. Para la elaboración del fichero cuya publicación se continúa en este Tomo, hubo que leer, por tanto, sentencia por sentencia, todas las publicadas en las Memorias de la Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, en la Gaceta Forense en sus dos etapas entre 1949 y 1969 y en la Gaceta Oficial para el período 1970-1974. En esta labor inicial, conté con la valiosa colaboración de la abogada Norma Izquierdo

Corser, quien tuvo a su cargo la revisión de la mayoría de las sentencias contenidas en las Memorias de la antigua Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, y en la Gaceta Forense entre 1966 y 1969. Ella realizó, además, la revisión y correcta identificación de la mayoría de las sentencias correspondientes al período 1950-1962, por lo que mi trabajo efectuado en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia relativo a ese mismo período, ya cambiado entre 1962 y 1963, puede decirse que fue reelaborado completamente. La razón de ello está en que la identificación de las fichas en el Instituto se hacía conforme a unas siglas propias, sin referencia alguna a la publicación oficial respectiva, en virtud de hacerse la labor de recopilación, en la mayoría de los casos, directamente sobre los originales de las sentencias. El fichero que elaboré para el Ministerio de Justicia correspondiente al referido período, por tanto, no se publica, como fue originalmente elaborado, en la presente edición.

Pero la recopilación de jurisprudencia no se agota en la revisión y selección inicial de las sentencias con contenido doctrinal, sino que luego de realizado esto, viene el proceso más lento y complejo de correcta ubicación, clasificación y sistematización el cual necesariamente debe hacerse por una sola persona, para que pueda existir continuidad de criterio y visión de conjunto. En los últimos años, más de una vez intenté realizar esa labor global, pero la falta de tiempo me impidió concluirla. El tiempo, sin embargo, pude lograrlo en Cambridge, Inglaterra, en 1974, cuando pude dedicar unos meses, íntegramente, a la revisión, retitulación, reclasificación y sistematización de todo el material, compuesto por más de 1.500 fichas jurisprudenciales.

Para la publicación de todo este material deseché la ordenación cronológica y la tradicional ordenación alfabética que ha sido empleada en algunas recopilaciones de jurisprudencia de la Corte Suprema. Elegí, en cambio, la ordenación temática y sistemática, más compleja de elaborar, pero indudablemente, más útil al lector. En esta forma, he previsto que cada uno de los seis tomos de la obra tenga un tema central sistematizado, teniendo, por tanto, cada uno de ellos, la debida autonomía. Dichos temas son los siguientes: el Ordenamiento Constitucional y Funcional del Estado, que se trató en el primer Tomo; el Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado, que se publicó en el Tomo II; la Actividad Adminis-

trativa (actos, contratos, procedimientos y recursos administrativos), publicado en los dos volúmenes del Tomo III; la Jurisdicción Constitucional, publicado en el Tomo IV; la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que se publica en los dos volúmenes de este Tomo V; y la Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social. En todo caso, la jurisprudencia se publica en trozos textuales de cada sentencia, precedidos de un breve resumen de su contenido doctrinal más relevante.

En el presente Tomo, relativo a la jurisdicción contencioso-administrativa, he sistematizado las más importantes decisiones de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia. Dado la amplitud del Tomo se ha decidido su publicación en dos volúmenes: el presente, relativo a los aspectos generales del contencioso-administrativo con el material sobre el recurso de anulación; y el segundo, relativo a los aspectos particulares del contencioso-administrativo, con el material sobre recurso de anulación (continuación) y al recurso de plena jurisdicción.

En cada tomo, de acuerdo al tema del mismo, he decidido recoger algunos estudios míos publicados hace algunos años y que han quedado en revistas, muchas de ellas, ya agotadas. Por ello, cada tomo está dividido en dos partes: Estudios y Jurisprudencia. En el presente Volumen 1º del Tomo V relativo a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se recogen dos artículos, uno publicado en París y el otro en vías de publicación en Caracas: el primero, relativo a los Aspectos Generales del Procedimiento Contencioso-Administrativo, se publicó en París en la revista del Consejo de Estado (1973), y el segundo, sobre el Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación de los Actos Administrativos de Efectos Particulares, es el texto de una conferencia leída en Caracas (1977), en curso de publicación.

Durante todo el lapso de realización de esta obra, desde 1960, he estado vinculado al Instituto de Derecho Público, dirigiendo, la mayor parte del mismo, su Sección de Derecho Administrativo y Ciencias de Administración. Por tanto, parte del tiempo destinado a mis trabajos en el Instituto ha sido dedicado a la revisión y recopilación de la jurisprudencia, aun cuando, por supuesto, no en forma exclusiva. En todo caso, del Instituto he recibido un invaluable apoyo operativo y secretarial que ha sido esencial para la terminación de este trabajo.

En la revisión final y corrección del presente volumen he recibido la colaboración de la abogada Mary Ramos Fernández, a cuyo cargo ha estado, también, la elaboración final de los índices así como de buena parte de los resúmenes de las sentencias correspondientes a los años setenta. De más está expresar mi agradecimiento por su ayuda.

El lector notará que los índices del presente Tomo —y los índices son la clave de la utilidad de toda recopilación— se han elaborado integrando los de los Tomos I, II, III, Vol 1º y Vol. 2º, IV y V, Vol. 1º y Vol. 2º. En esta forma, al manejar el Índice de este Tomo se estará manejando el de los Tomos I, II, III y IV, sin necesidad de acudir a los mismos. A medida que vayan saliendo los Tomos sucesivos, se irán integrando progresivamente los índices. Se advierte, en todo caso, que los índices integrados de este Tomo V se publican solo en el Vol. 2º, ya que ambos volúmenes se publican simultáneamente. En este Vol. 1º solo se publica el Índice Sistemático del mismo.

Tal como lo indiqué en el Primer Tomo, dado el enorme volumen total de la obra, se ha previsto que los diversos tomos subsiguientes vayan apareciendo, sucesivamente, con la separación de un breve lapso entre cada uno de ellos.

Caracas, octubre de 1978.

ABREVIATURAS

De las denominaciones de la Corte Suprema

1930-1953

- CFC-SF — Corte Federal y de Casación en Sala Federal
CFC-SPA — Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa
CFC-SFacc — Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental.
CFC-CP — Corte Federal y de Casación en Sala Plena.

1953-1961

- CF Corte Federal.

1961-1974

- CSJ-SPA Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.
CSJ-CP — Corte Suprema de Justicia en Corte Plena.
CSJ-SCCMT — Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo.

De las fuentes utilizadas

1930-1949

- M — *Memorias de la Corte* (Tomo I).

1950-1970

- GF *Gaceta Forense* (Publicación periódica de la Corte).
Primera Etapa: 1949-1952, Nos. 1 a 13.
Segunda Etapa: Desde 1953, Nos. 1 y sig.
GO *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.
RF *Repertorio Forense* (Publicación periódica).
Doctrina PGR *Doctrina de la Procuraduría General de la República* (Publicación anual).

PRIMERA PARTE

ESTUDIOS

ASPECTOS GENERALES DEL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO *

SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. LAS CARACTERISTICAS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.
- III. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA:
 1. *La delimitación de la competencia.*
 2. *Los poderes del Juez.*
 3. *Las excepciones a la competencia.*
 4. *Los problemas de la competencia.*
- IV. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO:
 1. *Características generales.*
 2. *Los requisitos procesales:* A. La legitimación. B. El agotamiento de la vía administrativa. C. El lapso para la interposición del recurso.
 3. *Aspectos particulares:* A. En el recurso de anulación. B. En el recurso de plena jurisdicción.
- V. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS:
 1. *Distinción entre los recursos administrativos y los contencioso-administrativos.*
 2. *Distinción entre el recurso de anulación y el de plena jurisdicción.*
 3. *El recurso contencioso administrativo de anulación:* A. Características generales. B. Diferencia con otros medios de impugnación. C. Objeto y motivos del recurso. D. La decisión del recurso.
 4. *El recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.*
 5. *El recurso de interpretación.*
- VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Uno de los medios jurídicos por excelencia consagrados por el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos y garantías constitucionales, así como de los intereses legítimos de los particulares ante las actuaciones ilegales de la Administración Pública, está configurado por los recursos contencioso-administrativos. En este campo, en efecto, la labor del Juez —la Corte Suprema de Justicia— ha suplido la ausencia de legislación, y su jurisprudencia ha sentado todas las bases del procedimiento contencioso-administrativo en el país¹.

* Publicado en *Etudes et Documents*, Anuario del Conseil d'Etat, París, 1973, pp. 339 a 363.

1. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 293 a 461, en el cual construimos la teoría del derecho administrativo venezolano partiendo de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. (La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia entró en vigencia el 1º de enero de 1977, regulando, en sus normas, aspectos sustanciales del procedimiento contencioso administrativo. Su texto modifica algunos planteamientos formulados en este estudio de 1973).

En Venezuela, es indudable que en la base del procedimiento contencioso-administrativo se encuentra el principio de la legalidad, es decir, aquel axioma jurídico según el cual toda actuación de la Administración Pública debe cumplirse con arreglo a la Ley, lo que, por otra parte, es de la esencia del Estado de Derecho; el procedimiento contencioso-administrativo es, en esta forma, una de las *garantías* del principio de la legalidad.

En efecto, los particulares pueden controlar la legalidad y la oportunidad de los actos administrativos mediante el ejercicio de los recursos administrativos, es decir, del recurso jerárquico, del recurso de reconsideración y del recurso de revisión. Estos tres tipos de recursos administrativos permiten a los particulares controlar la legalidad de los actos dentro de la propia Administración, además de que les permite exigir un control y revisión de la oportunidad de los actos cuestionados. Es decir, en el ámbito administrativo puede decirse que, además de la garantía de la legalidad, existe la garantía del control de la oportunidad o inoportunidad de una actuación administrativa.

Pero fuera del seno de la propia Administración, el principio de la legalidad tiene su control en la garantía jurisdiccional frente a los actos y las actuaciones administrativas, la cual se configura en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es decir, en el conjunto de órganos jurisdiccionales encargados de controlar el cumplimiento del principio de la legalidad por la Administración, en sus actos y actividad administrativa y en las relaciones jurídicas administrativas, en las cuales aquélla intervenga².

La norma fundamental que consagra esta jurisdicción en Venezuela está contenida en el artículo 206 de la Constitución de 1961, cuyo texto es el siguiente: "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son competentes 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,

2. Cfr. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones . . .*, cit., pp. 295 y ss.

y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa". En base a esta norma constitucional, cuya importancia es evidente como manifestación del proceso de constitucionalización del derecho administrativo, puede construirse una teoría del Contencioso-Administrativo *venezolano*.

En efecto, de acuerdo a la Constitución³, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela está integrada al Poder Judicial, por lo que los Tribunales que tienen competencia en esta materia, lo que tienen, en realidad, es una competencia especial. En Venezuela, por tanto, el derecho administrativo no se construye en base a los criterios de distinción entre jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa tan extendido en el derecho administrativo francés. Por ello, sin lugar a dudas, puede decirse que la evolución y la concepción de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela es distinta de la sostenida en Francia.

En efecto, en Venezuela hay una tradición bastante larga de una competencia especializada de determinados Tribunales para conocer de litigios en los cuales interviene la Administración, pero integrados en el Poder Judicial. Por ejemplo, en materia de anulación de actos administrativos, es la Constitución de 1925 la que por primera vez consagra la posibilidad de que la antigua Corte Federal y de Casación declare la nulidad de ciertos actos del Poder Ejecutivo, particularmente de los Decretos y Reglamentos del Presidente de la República y de los actos ejecutados con "extralimitación de facultades"⁴. Este principio, establecido en 1925, tiene una evolución bastante rápida, pues la Constitución de 1931 lo amplía a todos los actos administrativos, agregando incluso como motivo de impugnación, la "ilegalidad o abuso de poder"⁵.

Pero la competencia atribuida a la Corte Suprema de Justicia en materia administrativa no se inicia en el año 1925, sino que realmente se remonta a la Constitución del año 1830, la cual atribuyó a la Corte competencia para conocer de contro-

3. Artículo 206.

4. Artículos 119, ord. 12 y 42 de la Constitución de 1925, en L. MARIÑAS OTERO, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, pp. 622 y 637.

5. Artículo 120, ord. 12 de la Constitución de 1931, *idem*, p. 746.

versias que resultaren de contratos o negociaciones en los cuales interviniera el Ejecutivo Nacional⁶. Esta competencia se amplió en 1864 y se estableció la distinción entre “juicios civiles cuando sea demandada la República” y “contratos o negociaciones que celebrare el Presidente de la Unión”, lo que permite ver una aplicación de la célebre “teoría del fisco”⁷.

En el año 1925 la Constitución también se refirió en forma ampliada a las competencias de la Corte para conocer las cuestiones de nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación y cumplimiento de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional⁸; y en el texto de 1961 se aclaró definitivamente el panorama, al ampliarse la competencia de la Corte en materia de responsabilidad de la Administración en general, lo cual abarca no sólo la extra-contractual, sino también la contractual⁹.

Se puede decir, por tanto, que en Venezuela, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa surge en materia de contencioso de anulación a partir de 1925, y en materia de plena jurisdicción, en el ámbito contractual, a partir de 1830, como un fuero judicial especial para la Administración Pública.

II. LAS CARACTERISTICAS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El proceso de configuración de esta jurisdicción especial en todo caso, culmina en 1961, y del texto constitucional pueden distinguirse algunas características fundamentales de la misma.

En efecto, en primer lugar, como se ha señalado, no se trata de una jurisdicción administrativa en contraposición a la jurisdicción judicial ordinaria civil o mercantil, sino de una competencia especializada dentro de un único Poder Judicial, que corresponde a ciertos tribunales, a la cual están sometidas ciertas personas públicas y que juzga determinados actos de éstas, o relaciones jurídicas de derecho administrativo; y esa jurisdicción es-

6. Artículo 147, ord. 5 de la Constitución de 1830, *ibidem*, p. 245.

7. Artículo 89, ord. 6 y ord. 10 de la Constitución de 1864, *ibidem*, p. 318.

8. Artículo 120, ord. 13 de la Constitución de 1925, *ibidem*, pp. 637 y 638.

9. Artículo 47 y 206.

pecial, con competencia específica, se le atribuye a la Corte Suprema de Justicia como principio general y en ausencia de una legislación general, y mediante diversas leyes especiales a determinados Tribunales, como el Tribunal del Impuesto sobre la Renta y el Tribunal de la Carrera Administrativa¹⁰.

En segundo lugar, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tiene por objeto controlar a la Administración Pública, y en este sentido la noción de "Administración Pública" en el texto constitucional responde, tanto a un criterio material como a un criterio orgánico¹¹.

En tercer lugar, otra de las características de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela, resulta del hecho de que la misma tiene por objeto ejercer el control sobre la actividad de la Administración Pública. Hay que precisar, sin embargo, que de acuerdo con la legislación y jurisprudencia actual, no toda la actividad desarrollada por las personas de derecho público cae bajo el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En muchos casos, se realizan actuaciones por los entes públicos que no están sujetas al derecho administrativo y que están sometidas a la jurisdicción ordinaria, como, por ejemplo, los litigios respecto de un instituto autónomo por

10. Al margen debemos señalar que otros Tribunales, como el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por el carácter híbrido de sus competencias no conocen realmente de competencias propias del contencioso-administrativo. *Cfr.* Allan-R. BREWER-CARIAS, "Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1 de agosto de 1960", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*. Caracas, 1960, número 113, pp. 217 y ss.
11. Conforme al criterio material, cuando la Constitución se refiere a la "responsabilidad de la Administración" en realidad se refiere a las consecuencias de una actividad administrativa, poniendo mayor énfasis en la actuación que en la organización. En base al criterio orgánico por "Administración" ha de entenderse, por el contrario, fundamentalmente las personas de derecho público que actúan en ejercicio de una potestad pública. En este sentido, pueden distinguirse dos tipos de personas de derecho público: las personas territoriales (la República, los Estados Federados y las Municipalidades); y las personas no territoriales, o establecimientos públicos, es decir, aquellas personas de derecho creadas por el Estado para descentralizar determinadas actividades, las cuales pueden ser de tres categorías fundamentales: los establecimientos públicos institucionales o institutos autónomos; los establecimientos públicos corporativos como las Universidades Nacionales o los Colegios Profesionales; y los establecimientos públicos asociativos, como el Banco Central de Venezuela. Quedan excluidas, por supuesto, de la categoría de establecimientos públicos, las personas de Derecho Privado creadas por el Estado para la realización de actividades fundamentalmente en el campo económico, es decir, las empresas del Estado establecidas como sociedades mercantiles con capital público o mixto, según las reglas del Derecho Privado comercial.

la emisión de unas letras de cambio, que serían de la competencia de los Tribunales Mercantiles. De acuerdo con estas características, puede decirse que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela es competente para conocer, como jurisdicción especial, de los actos, hechos y relaciones jurídicas sometidos al derecho administrativo, y para controlar, en especial, la legitimidad de la actuación de la Administración Pública¹².

Ahora bien, este control puede ser de la legitimidad o de la legalidad de la actuación administrativa. Mediante el control de la legalidad de los actos administrativos, los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pueden anular los actos administrativos, generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder. Mediante el control de la legitimidad de la actuación administrativa, los Tribunales contencioso-administrativos deben vigilar que la actuación administrativa no se realice sin título determinado, es decir, sin poder legítimo fundado en la Ley. El conocimiento de estas últimas cuestiones da origen a la competencia de *plena jurisdicción*, la cual permite no sólo anular actos administrativos, sino declarar a la Administración responsable por daños y perjuicios, restablecer situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la Administración, o condenar al pago de sumas de dinero a la Administración Pública.

III. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Definidas las características de esta jurisdicción, interesa precisar cuál es la competencia de la misma, es decir, determinar la materia que esta jurisdicción está obligada a conocer, y precisar los poderes del Juez en el conocimiento de esa materia a la cual está obligado a conocer, teniendo en cuenta que en Venezuela, la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es de orden público¹³.

12. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., pp. 311 y ss.

13. Por tanto, la misma no puede renunciarse ni relajarse por convenios particulares. Artículo 6 del Código Civil.

1. LA DELIMITACION DE LA COMPETENCIA

En cuanto a la delimitación de la competencia de esta Jurisdicción, en Venezuela está establecida exclusivamente por la materia, es decir, por la naturaleza de los litigios en que interviene la Administración Pública y, por supuesto, para determinar esa naturaleza, deben tenerse particularmente en cuenta las tres nociones que indica el artículo 206 de la Constitución: actos administrativos, administración y actividad administrativa. Empleando estos tres elementos, se puede decir entonces que la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa abarca el conocimiento de los litigios en que la Administración sea parte, originados ya sea en sus actos administrativos o en su actividad administrativa.

Esta noción tiene una serie de límites que deben precisarse. Por una parte implica, como es obvio, la exclusión de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano y a la Administración Pública venezolana¹⁴. En segundo lugar, también implica la exclusión de toda competencia de esta jurisdicción en relación a la actividad del Estado de carácter legislativo, jurisdiccional y de gobierno. Esto no implica, por supuesto, que ciertos actos de las Cámaras Legislativas, cuando éstas actúan en función administrativa, no sean recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Un acto de policía interna de las Cámaras o un acto de éstas relativo a la carrera administrativa de sus funcionarios permanen-

14. Litigios entre particulares, por ejemplo, no pueden ser objeto de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que un conflicto entre partes privadas no puede ser llevado nunca ante esa Jurisdicción. Tampoco lo puede ser un litigio en el cual interviene un Estado extranjero y un particular. En definitiva, para que intervenga la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es necesario que en el conflicto incida una actividad administrativa del Estado venezolano, es decir, en la cual intervenga el Estado venezolano. Este solo elemento es el que nos ha llevado a pensar que la mayoría de los litigios de los cuales conoce el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no son contencioso-administrativo porque la esencia de los mismos es, en realidad, un conflicto entre particulares: en la reclamación de un reintegro por pago indebido de alquileres es un inquilino quien reclama a un arrendador, por lo que materialmente el conflicto por el mayor o menor canon de arrendamiento pagado entre el inquilino y arrendador es un conflicto entre partes, donde la Administración muy poco hace, y si en algo hay una intervención administrativa por razones de interés social, esa actuación se limita a la determinación de un elemento del contrato de arrendamiento: el precio; pero el litigio que surge es realmente un litigio entre particulares.

tes, son actos administrativos recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a pesar de que emanen de un órgano legislativo, el cual, en este caso, actúa en ejercicio de una función administrativa. Por ello, al señalar que quedan excluidos los actos de los órganos legislativos, en realidad nos referimos a los actos cumplidos en ejercicio de la función legislativa; pero los actos que se cumplen por dichos órganos legislativos, en ejercicio de la función administrativa, sí son actos susceptibles de ser recurridos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Este mismo razonamiento se aplica respecto de los actos del Poder Judicial¹⁵. En cuanto a la actividad de gobierno, es decir, aquellas actividades del Poder Ejecutivo cumplidas en ejecución directa de la Constitución, tal como se ha señalado, quedan también excluidas de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues caen bajo el ámbito de la jurisdicción constitucional. Quedan excluidas, además, del ámbito de esta jurisdicción, las actividades de la Administración sometidas al derecho privado, en todos aquellos casos en los cuales no exista expresamente un fuero para la Administración. De ahí lo indicado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en relación a su competencia contencioso-administrativa en los casos en los cuales exista una "pretensión sometida al derecho administrativo"¹⁶.

2. LOS PODERES DEL JUEZ

Pero al hablar de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, además de determinar su ámbito, debemos precisar cuáles son los poderes que el Juez puede ejercer en relación a las materias de las cuales puede conocer. En efecto, en primer lugar, el Juez contencioso-administrativo puede declarar la nulidad de los actos administrativos por ilegalidad o, en general, por contrariedad al derecho. Ello está establecido no sólo en la Constitución, sino también en la Ley Orgánica de la Corte Federal, único texto legal donde se regula con carácter general la competencia de esta Jurisdicción¹⁷. Conforme a estas

15. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., pp. 108 y ss.

16. *Idem*.

17. Artículos 206 y 215 de la Constitución, y artículo 7, ord. 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal (derogada por la reciente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en vigencia desde el 1-1-77).

normas, la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para conocer de "la nulidad de actos administrativos, generales o individuales, contrarios a derecho, incluso por desviación de poder". Esto es lo que da origen a un tipo de competencia, que es la *competencia de anulación* y, por tanto, a un tipo de recurso para que se produzca el ejercicio de esta competencia por la Corte, o sea, el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Aparte de estas cuestiones de anulación que se pueden suscitar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, deben destacarse todas las otras cuestiones en las cuales no se plantea, exclusivamente, la nulidad de actos administrativos. En efecto, la Constitución también atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Ello da origen a la *competencia de plena jurisdicción*, en la cual los Tribunales contencioso-administrativos no encuentran limitada su actuación a declarar o no la nulidad de un acto administrativo por motivos de ilegalidad, sino que, por el contrario, tienen una competencia ampliada y plena para adoptar, dentro de los límites generales de la misma, cualquier decisión jurídicamente útil que se solicite, no sólo referida a actos administrativos, sino referida, en sentido amplio, a toda la actividad de la Administración. Por supuesto que puede haber un acto de por medio en la decisión que se solicita al Juez; pero también puede haber cualquier otro hecho o relación jurídica. La Constitución, en ese sentido, señala algunos supuestos de la competencia de plena jurisdicción cuando insiste en su artículo 206 sobre "la condena al pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad de la Administración, o el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa". De acuerdo a esta norma, es indudable que estamos ante una competencia plena, lo suficientemente amplia como para admitir cualquier tipo de pedimento frente a la Administración de parte de un particular lesionado—por supuesto, en un derecho subjetivo—, inclusive, la anulación de actos administrativos¹⁸. En este último caso, sin em-

18. En este sentido, debe indicarse que si bien hay una distinción entre el recurso de anulación, por una parte, y el recurso de plena jurisdicción, por la otra, ello no implica que en el recurso de plena jurisdicción no se pueda pedir la nulidad de un acto, cuando un particular intenta un recurso contra la Admi-

bargo, podrían plantearse problemas en la determinación de los efectos de la anulación, lo cual no está resuelto legislativamente, como casi ningún aspecto del contencioso-administrativo. Dada la naturaleza de la contención que se establece en el recurso de plena jurisdicción, que es realmente una contención entre una parte y el Estado por el restablecimiento de una situación jurídica subjetiva lesionada, su decisión tiene efectos *interpartes*. Por ello podría surgir la pregunta de si la decisión que el Juez tome anulando un acto en el caso de un recurso de plena jurisdicción, es una decisión que tiene sólo *efectos interpartes*; o, al contrario, efectos *orga omnes*, como serían los de la anulación dictada por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación¹⁹.

Pero, además de los poderes de anulación y de plena jurisdicción, un tercer tipo de competencia puede ser ejercida por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a través de las competencias de interpretación. El problema de la existencia de éstas no se había planteado ni siquiera en la doctrina sino hasta hace algunos años²⁰, cuando se estudió un recurso contencioso-administrativo de interpretación en materia contractual, fundamentado en la Ley Orgánica de la Corte Federal, cuyas normas atribuyen a la Corte Suprema de Justicia competencia para conocer, en juicio contencioso, de todas las cuestiones por nulidad, resolución, *alcance*, *interpretación*, etc., en relación a los contratos suscritos por la Administración Pública Nacional²¹. Por otra parte, en 1970 la Ley de Carrera Administrativa consagró expresamente un recurso de interpretación ante el Tribunal de la Carrera Administrativa acerca de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de dicha Ley y su Reglamento, aclarándose que el ejercicio de dicho recurso

nistración Pública, exigiendo, por ejemplo, una indemnización por determinada cantidad de dinero, por resolución unilateral de un contrato, en la cual plantea la nulidad del acto administrativo que le negó el pago de esa cantidad, o del acto administrativo que ordenó la resolución del contrato sin que se acordara la indemnización.

19. Nos hemos inclinado por la primera solución, dada la naturaleza del recurso, v. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., p. 437.
20. V. Allan-R. BREWER-CARIAS y E. PEREZ OLIVARES, "El Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación en el Sistema Venezolano", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 32, Caracas, 1965, pp. 103 y ss.
21. Artículo 7, ord. 28.

no puede ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar²².

3. LAS EXCEPCIONES A LA COMPETENCIA

Ahora bien, el principio que se deduce de todo lo anteriormente señalado, de reservar a los Tribunales contencioso-administrativos competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos, generales o individuales, y para conocer de los recursos de plena jurisdicción y de interpretación, tiene en Venezuela algunas excepciones, sobre todo en materia de anulación de actos administrativos. En efecto, en dos supuestos, Tribunales que no pertenecen a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tienen competencia, hasta cierto punto, para declarar la nulidad de ciertos actos administrativos: se trata de algunos supuestos en los procedimientos de amparo y de expropiación, ambos relacionados con la protección de las garantías constitucionales de la libertad personal y de la propiedad.

En primer lugar, en el procedimiento de amparo a la libertad personal —*habeas corpus*²³— el Juez Penal tiene competencia para anular actos administrativos restrictivos a la libertad personal al ordenar, por ejemplo, la excarcelación de una persona. Implícitamente, la orden de excarcelación implica indudablemente la anulación del acto por el cual se ordenó el encarcelamiento. En este supuesto se trata de un Tribunal Penal declarando la nulidad de un acto administrativo *indirectamente*. Pero debe quedar claro, tal como se ha indicado, que esta excepción sólo puede darse en el procedimiento de amparo a la libertad personal, es decir, de *habeas corpus*, regulado expresamente en las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1961.

Aparte de la excepción referida al amparo de la libertad personal, otro supuesto que también podría verse como una excepción al principio de la exclusiva competencia de anulación de actos administrativos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, está previsto en el procedimiento de expropiación el

22. Artículo 64.

23. V. Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.

cual prevé como una de las causas de oposición a la expropiación, la violación de Ley²⁴. En esos casos, cuando se alega ante un Juez Civil con competencia en materia de expropiación la violación de ley, el Juez, al decidir esa oposición, en realidad decide sobre la ilegalidad de la actuación administrativa, y, por tanto, sobre la nulidad de un acto administrativo.

4. LOS PROBLEMAS DE LA COMPETENCIA

Por último, y en relación a la competencia, en general debe señalarse que ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pueden plantearse los problemas generales de la competencia, es decir, la acumulación de acciones y las cuestiones prejudiciales. En este último caso, nuestro criterio es que la prejudicialidad civil en el procedimiento contencioso-administrativo, por ejemplo, no suspende el procedimiento, sino que es la misma Corte Suprema de Justicia quien debe conocer de la misma. En cuanto a la prejudicialidad administrativa en el proceso civil, al contrario, estimamos que el procedimiento civil debe suspenderse y remitirse la cuestión a la Corte Suprema de Justicia para su decisión. En este supuesto, inclusive, podría decirse que la prejudicialidad, materialmente, es un recurso contencioso-administrativo de interpretación que debe ser resuelto en la vía contencioso-administrativa para que luego pueda continuar el proceso civil²⁵.

Por otra parte, en relación con la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debe señalarse que también pueden plantearse conflictos de competencia en materia de contencioso-administrativo entre, por ejemplo, tribunales de la jurisdicción ordinaria y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o entre éstos y la Corte Suprema de Justicia. En estos casos, es la misma Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa o en Corte Plena, quien debe decidir los conflictos²⁶.

24. Artículo 26 de la Ley de Expropiación del 4 de noviembre de 1947, reformada por Decreto-Ley N° 184 de 25 de abril de 1955.

25. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., pp. 331 y ss.

26. Artículo 215, ord. 9 de la Constitución.

IV. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Pero si bien las características fundamentales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como el ámbito de su competencia, pueden deducirse de los textos constitucionales y de las escasas regulaciones legislativas, en lo que se refiere al procedimiento de esta jurisdicción, indudablemente, se notan aún más los efectos de la ausencia de una ley reguladora de la misma²⁷, habiendo sido establecidos los principios básicos del mismo por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, supliendo la laguna de la Ley.

1. CARACTERISTICAS GENERALES

Siguiendo, entonces, las interpretaciones jurisprudenciales, pueden establecerse algunas características fundamentales de este procedimiento contencioso-administrativo.

En efecto, en primer lugar, se trata de un procedimiento de carácter contencioso, en el cual siempre hay un actor "demandante" en el caso del recurso de plena jurisdicción, y "recurrente" en el supuesto del recurso de anulación. En este último, consideramos que no debe hablarse propiamente de demandante, pues en el mismo, realmente, no se demanda a la Administración, sino que lo que se demanda es la nulidad de un acto, y quien demanda la nulidad del acto puede inclusive ser la propia Administración. En efecto, un acto administrativo impugnado, puede ser defendido o no por la Administración, según su conveniencia; inclusive el acto puede ser impugnado por el Procurador General de la República, resultando como defensor del mismo el particular que se beneficie del acto²⁸.

27. Debe indicarse que, en 1971 se ha preparado por la Comisión de Administración Pública un Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el cual se ha incorporado junto con los Proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas, de Ley de Procedimientos Administrativos y de Ley de la Jurisdicción Constitucional, como parte de la "Reforma del Régimen Jurídico de la Administración", al *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* que dicha Comisión presentó al Ejecutivo Nacional, Caracas, 1972, Vol. II, pp. 439 y ss.

28. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., pp. 340 y ss. En este caso, queda claro que no podría hablarse de demandante ni demandado,

En todo caso, el carácter contencioso se materializa en el hecho de que en el procedimiento siempre hay un "emplazamiento", aun cuando no una "citación". En efecto, intentado el recurso, se notifica al Procurador General de la República y se emplaza a los interesados para que tengan oportunidad de decir lo que les convenga en defensa de sus intereses en el recurso²⁹. Eso da oportunidad, por tanto, a que el acto recurrido sea defendido, inclusive por particulares, que puedan beneficiarse de dicho acto. En el procedimiento, además, confirma el carácter contencioso de las pretensiones, el lapso de pruebas que se abre³⁰.

La segunda característica del procedimiento contencioso administrativo es el carácter inquisitorio del mismo. A diferencia del procedimiento civil, normalmente de carácter acusatorio, pues la iniciativa del procedimiento está en las partes, en el caso del procedimiento contencioso-administrativo, la iniciativa, además de estar en las partes, está en el propio Juez, quien interviene en la dirección del procedimiento y en la promoción de pruebas. En efecto, el Juez dirige el procedimiento al solicitar el expediente a la Administración cuando se intenta un recurso de anulación de un acto administrativo, sin necesidad de que el particular lo exija. El Juez, además, notifica al Procurador General de la República sin que el particular solicite dicha notificación. El propio Juez es quien debe, inclusive, emplazar a los interesados, y quien fija el plazo para que comparezcan, de acuerdo al tipo de recurso³¹. O sea, en el procedimiento contencioso-administrativo, el Juez tiene un amplio poder de dirección del mismo, que ejerce de oficio, sin que haya instancia de parte. Pero, quizá, el aspecto fundamental de este carácter inquisitorio del procedimiento, está en la posibilidad del Juez de intervenir en las pruebas, es decir, de promoverlas y evacuarlas, cuando lo considere conveniente, aun cuando las partes no las pidan³².

pues ni el Procurador sería demandante ni el particular que defiende el acto podría ser el demandado. En el contencioso de anulación, por tanto, habría que hablar de recurrente y defensor del acto.

29. Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

30. *Idem*.

31. Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

32. Artículo 28, *idem*.

Pero, aparte del carácter contencioso y del carácter inquisitorio, hay un tercer elemento del procedimiento contencioso-administrativo, y es el *carácter no suspensivo* del procedimiento³³, por lo que rige el principio contrario, es decir, el de la ejecutoriedad de los actos administrativos, cuyos efectos no se suspenden cuando se intenta contra los mismos cualquier tipo de recurso, pudiendo, a pesar de ello, ser ejecutados por la Administración³⁴.

Esta característica del procedimiento contencioso-administrativo es muy importante por sus consecuencias, y fundamentalmente en relación al *pedimento previo* que se le puede formular al Juez de suspender los efectos del acto administrativo cuando su ejecución pueda causar gravámenes irreparables. Esta competencia de los Tribunales contencioso-administrativos de decidir la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado por vía de previo pronunciamiento, aun cuando sin consagración legal expresa alguna, ha sido ejercida en varias oportunidades por la Corte Suprema de Justicia³⁵.

2. LOS REQUISITOS PROCESALES

En el procedimiento contencioso-administrativo, también con carácter general, pueden distinguirse tres requisitos procesales: la legitimación; el agotamiento de la vía administrativa, y la necesidad de que exista un lapso para interponer el recurso; los cuales, hasta cierto punto, operan como condiciones de admisibilidad de los recursos.

A. *La legitimación*

En cuanto a la legitimación como requisito procesal, ésta varía según el tipo de recurso y el tipo de objeto de algunos

33. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "Los efectos no suspensivos del recurso Contencioso-Administrativo y sus excepciones", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 37-38. Caracas, 1968, pp. 293 y ss.

34. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos Fiscales y la aplicación del Principio "Solve et repete", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, Caracas, 1965, pp. 67 y ss.

35. V., por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema comentada en el estudio, *cit.*, en la nota número 34.

de ellos. En el caso de un recurso de anulación, si el acto que se impugna es un acto administrativo general, por ejemplo, un reglamento, la legitimación activa exigida es la de un simple interés, o sea, el interés de cualquier ciudadano por la legalidad de la actuación administrativa.

Si, al contrario, se trata de un acto administrativo individual, la legitimación activa exigida es la de un interés legítimo, personal o directo; o sea, que el interés en la legalidad sea calificado y especialmente protegido por el legislador, por ser el recurrente, por ejemplo, la persona destinataria del acto, o por estar colocado en una especial situación de hecho frente a dicho acto administrativo³⁶.

En cuanto a la legitimación pasiva en el recurso contencioso de anulación, ésta corresponde a los interesados a quienes se emplaza y quienes pueden tener un interés legítimo, personal y directo en el mantenimiento del acto. En principio, este interés en defender el acto impugnado puede asumirlo el Procurador General de la República, aun cuando no necesariamente tiene que hacerlo. En efecto, como se ha dicho, el dictamen del representante judicial del Estado puede admitir pura y simplemente la anulabilidad del acto administrativo, y al contrario, su defensa puede ser llevada por un particular con interés en él, sosteniendo su legalidad.

En el supuesto del recurso de plena jurisdicción, la legitimación varía, pues el problema a resolver en el mismo no es el de una situación jurídica objetiva lesionada, sino que gira en torno a una situación jurídica subjetiva. Por tanto, el actor, en el procedimiento, tiene que ser titular de una situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. No basta, por tanto, el interés legítimo, ni mucho menos un simple interés, para intentar un recurso de plena jurisdicción que pretenda, por ejemplo, la condena al pago de sumas de dinero por los daños y perjuicios causados por la Administración por responsabilidad extracontractual y contractual; o un recurso que persiga el restablecimiento de situaciones jurídicas subjeti-

36. V., por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18 de febrero de 1971, en *Repertorio Forense*, N° 1.596. Caracas, 11 de marzo de 1971, p. 3.

vas lesionadas por la actividad administrativa. En todos estos casos, la legitimación activa tiene que estar fundamentada en un derecho subjetivo o una situación jurídica subjetiva específica³⁷.

B. *El agotamiento de la vía administrativa*

El segundo requisito procesal del procedimiento contencioso-administrativo, es la necesidad de que se agote la vía administrativa previamente a su iniciación, lo cual se exige, aun cuando con características distintas, tanto en los recursos de anulación como de plena jurisdicción.

En el supuesto del recurso de anulación es necesario que el acto administrativo impugnado cause estado, es decir, que el acto sea la última palabra de la Administración Pública, por emanar del superior jerárquico de la Administración, o de un inferior, cuando no existe recurso jerárquico a intentar contra su acto³⁸. En estos casos se habla de acto que causa estado, cuando no hay otra instancia administrativa que pueda revisarlo³⁹. Por ello, la forma normal para agotar la vía administrativa es el ejercicio del recurso jerárquico⁴⁰.

37. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., pp. 351 y ss. En los supuestos del recurso de plena jurisdicción, la legitimación pasiva sí corresponde propiamente a un "demandado", pues en estos recursos sí puede hablarse propiamente de una demanda "contra" el Estado, o contra una persona de derecho público, la cual, debe "citarse", semejándose el procedimiento, por tanto, al procedimiento ordinario civil, aun cuando con las excepciones que corresponden a las entidades públicas nacionales demandadas en forma de "prerrogativas procesales". Estas prerrogativas implican que aun cuando no haya contestación expresa a la demanda por el Estado, se entiende por contestada la demanda; que la entidad pública demandada no puede ser condenada en costas procesales; que no puede exigirse caución a la entidad demandada para la práctica de cualquier medida preventiva o ejecutiva en el procedimiento; que es necesario notificar al Procurador General de la República para cualquier actuación procesal, no rigiendo el principio de que "las partes están a derecho" propio del procedimiento civil ordinario, en cuanto concierne a la entidad pública nacional demandada. Esas prerrogativas procesales están establecidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

38. V., por ejemplo, sentencia de la antigua Corte Federal de 5 de agosto de 1958, cit., en Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., p. 361.

39. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "Las condiciones de Recurribilidad de los Actos Administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano", en León Cortiñas Pelez (ed.), *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda mitad del siglo XX*, Madrid, 1969, Vol. V, pp. 745 y ss.

40. En Venezuela, el recurso jerárquico no está regulado con carácter general en vía legal, pues tampoco existe una legislación orgánica sobre procedimientos

En el recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción también se plantea el agotamiento de la vía administrativa, pero no a través de algún recurso jerárquico, sino mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁴¹. La necesidad de cumplir este procedimiento, por ejemplo, en acciones por daños y perjuicios o para lograr la condena al pago de sumas de dinero o el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la Administración, sin embargo, no incide en la duración del lapso normal de prescripción que la acción pueda tener desde el punto de vista del derecho común. En nuestro criterio, dicho lapso rige plenamente, de manera que para iniciar la reclamación administrativa previa ante la Administración, el particular puede dejar pasar, por ejemplo, los diez años de prescripción normal, y antes de los diez años agotar el procedimiento administrativo previo y acudir a la vía judicial contencioso-administrativa. En todo caso, parecería lógico que si bien la reclamación administrativa previa puede iniciarse en cualquier momento durante el lapso de prescripción, una vez que concluye dicho procedimiento, sólo pueda acudirse a la jurisdicción contencioso-administrativa durante el lapso de seis meses previsto en general como lapso de caducidad para el recurso de anulación⁴².

C. *El lapso para interponer el recurso*

Lo anterior conduce a plantear el tercer requisito procesal del procedimiento contencioso-administrativo, esto es, que los recursos se intenten en lapso útil. En el supuesto del recurso de anulación, el lapso para intentar el recurso es de seis meses, contados a partir del momento en que el acto impugnado co-

administrativos. Por ello, por ejemplo, en la actualidad, el lapso para intentar un recurso jerárquico varía según la legislación especial que lo prevea. En todo caso, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha admitido como lapso normal del recurso jerárquico, el de un recurso de apelación ordinario, el cual según la legislación procesal civil ordinaria es de cinco (5) días. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, *cit.*, pp. 251 y ss.

41. Artículos 35 y ss.

42. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, *cit.*, pp. 363 y ss.

mienza a surtir efecto ⁴³. Si se trata de un acto administrativo individual que se notifica al interesado, es a partir de la notificación cuando comienza a surtir efecto. Si se trata de un acto individual o general que se publica, ello se produce a partir de la publicación.

En todo caso, vencido ese lapso sin que se intente el recurso contra el acto administrativo, éste queda firme. Con esto pueden precisarse dos condiciones de recurribilidad de los actos administrativos mediante el recurso de anulación: por una parte, que el acto cause estado, es decir, que agote la vía administrativa; y por la otra, que el acto no sea firme, es decir, que todavía pueda ser impugnado por no haber caducado los lapsos para intentar el recurso ⁴⁴.

3. ASPECTOS PARTICULARES

Además de las características generales del procedimiento contencioso-administrativo y sus requisitos procesales, hay algunos aspectos particulares del mismo respecto de cada uno de los recursos, que interesa destacar.

A. *En el recurso de anulación*

En relación al recurso contencioso-administrativo de anulación, la norma fundamental que regula su procedimiento está contenida en el Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, del cual se deduce que el mismo está muy mal regulado legalmente. Por ello, sus principios fundamentales se han construido por la jurisprudencia de la Corte, aplicando principios generales del derecho administrativo, y supletoriamente, en los casos en que son admisibles, las normas de Código de Proceso Civil ⁴⁵. En efecto, en cuanto a la iniciación del procedimiento, si bien en algunos casos la Corte Suprema de Justicia

43. Artículo 7, ord. 9 de la Ley Orgánica de la Corte Federal. A pesar de la contradicción que existe entre el lapso establecido en el artículo 25 y el previsto en el artículo 7, ord. 9, la Corte ha optado por aplicar el de mayor duración.

44. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "Las condiciones de recurribilidad...", *loc. cit.*, pp. 760 y ss.

45. Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

en sus sentencias⁴⁶, se refiere al “libelo de demanda”, debe admitirse que, en realidad, el recurso se inicia con un “escrito de recurso”, en el cual, en primer lugar, deben exponerse las razones de la ilegalidad en que se fundamenta el mismo. Esto ha llevado a la Corte Suprema, en muchos casos, a conocer solamente de los motivos de ilegalidad enunciados en el escrito del recurso, y ha exigido que en el escrito se expresen violaciones legales concretas, y no de tipo general o en forma genérica⁴⁷. Sin embargo, en el procedimiento, tal como actualmente está regulado, no queda clara la posibilidad o no de que durante el proceso se puedan denunciar otras normas violadas por el acto impugnado, aun cuando no existe ninguna norma que lo impida.

La jurisprudencia ha exigido también que en el escrito se identifique claramente el acto administrativo que se impugna, habiéndose exigido en alguna decisión que al escrito se acompañe copia del acto, aun cuando esto no es una exigencia de tipo legal⁴⁸. En nuestro criterio, realmente sólo basta la identificación precisa del acto, pues muchas veces el recurrente se encuentra en la imposibilidad de presentar el original o copia del acto administrativo recurrido.

Por otra parte, tratándose de una acción que exige una determinada legitimación activa, se ha exigido también la indicación precisa de todos los datos y la presentación de todos los documentos que acrediten la representación o la legitimación, aplicándose aquí los principios generales del proceso. Al escrito del recurso debe también acompañarse constancia o indicación del agotamiento de la vía administrativa, la fecha de notificación o de publicación del acto —según el caso— y la constancia de haber satisfecho lo exigido por el acto, en aquellos supuestos en que rija la aplicación del principio *solve et repete*, mediante la presentación de la planilla de liquidación pagada, o la fianza respectiva, en su caso⁴⁹.

46. V., p.e., la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 2 de junio de 1964, en *Gaceta Oficial* N° 27.474, de 25 de junio de 1964.

47. V., p.e., sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de abril de 1959, *cit.*, en Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, *cit.*, p. 371.

48. V., p.e., sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 19 de diciembre de 1961, *cit.*, en Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, *cit.*, p. 371.

49. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, *cit.*, p. 372.

Presentado un determinado escrito de recurso, el primer acto que se realiza en el procedimiento es la solicitud del expediente administrativo a la autoridad cuyo acto se impugna, por el Juez correspondiente; así como la notificación del recurso intentado al Procurador General de la República de acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ⁵⁰.

En el momento de cumplirse estos dos actos del procedimiento, es decir, la solicitud de la remisión del expediente y la notificación al Procurador, debería en realidad producirse una decisión formal del Tribunal, sobre la admisibilidad o no del recurso. Actualmente, sin embargo, no hay una decisión expresa en este sentido, sino más bien tácita. En efecto, desde el momento en que el Juez ordena la notificación al Procurador General de la República y solicita el expediente administrativo a la autoridad administrativa correspondiente, tácitamente puede decirse que está admitiendo el recurso. Sin embargo, no se produce en general, formalmente, la decisión de inadmisibilidad, consecuencia del incumplimiento de requisitos procesales o condiciones de admisibilidad del recurso. En efecto, si del mismo escrito del recurso se evidencia que no existe legitimación activa adecuada o que el lapso de caducidad está vencido, o que no se ha agotado la vía administrativa, en este momento, al recibir materialmente el escrito de recurso, debería decidirse la inadmisibilidad. En todo, con el acto tácito de admisibilidad, al ordenarse la notificación al Procurador, y solicitarse la remisión del expediente administrativo, se produce otro acto del Juez, mediante el cual se emplaza a los particulares para que comparezcan ante el Tribunal a hacer valer sus derechos e intereses, sea como defensores de la legalidad del acto que se impugna, sea como coadyuvantes en la anulación del acto ⁵¹.

En el procedimiento del recurso de anulación, en realidad no existe un acto de contestación efectiva del recurso. El emplazamiento se hace a los particulares para que concurran, dentro de un lapso que fija el Juez, a alegar lo que estimen conforme a sus intereses particulares, en relación a la legalidad del acto. Luego de este lapso, en el procedimiento transcurre un lapso

50. Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

51. Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

probatorio de cinco audiencias para promover pruebas y diez para evacuarlas, de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de la Corte Federal, pudiendo la Corte en este caso, con carácter inquisitorio, promover y evacuar las pruebas⁵².

La Ley establece además un lapso máximo de relación de la causa de cuarenta y cinco días, y luego un acto de informes, según lo cual un procedimiento contencioso de anulación no debería durar más de dos meses. Al contrario, y como consecuencia de la lentitud general de la Administración de Justicia, el procedimiento contencioso-administrativo también dura años. En fin, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Corte Federal, la sentencia que se dicte debe publicarse en la Gaceta Oficial de la República⁵³.

Precisamente por la duración, de hecho, tan prolongada, del procedimiento contencioso de anulación, es que adquiere importancia la facultad que la Corte Suprema ha precisado sobre la declaratoria previa de la posible suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado. Si los recursos se decidieran en pocos meses, posiblemente la necesidad de algunos casos de suspensión de los efectos del acto no sería necesaria; pero la larga duración de los procesos ante la Corte Suprema exigen evidentemente la existencia de la posibilidad de un pronunciamiento previo de esta naturaleza, para evitar que se produzcan en ciertos casos mayores perjuicios o gravámenes a los particulares, posteriormente irreparables.

B. *En el recurso de plena jurisdicción*

En el supuesto del recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción, la situación es distinta a la anteriormente descrita respecto del de anulación, y el procedimiento se regula básicamente por las normas del procedimiento ordinario establecidas en el Código de Procedimiento Civil, salvo las excepciones que, por vía legal, están establecidas en relación a la actuación de la Administración. En este análisis nos limitaremos por tanto a precisar el alcance de esas excepciones.

52. *Idem.*

53. Lo cual, sin embargo, no se ha cumplido siempre.

En efecto, en cuanto a la citación, cuando se trata de un recurso contra la República, ésta se realiza en la persona del Procurador General de la República⁵⁴. La no comparecencia del Procurador a la contestación de la demanda, se estima como un acto de contradicción tácita de la misma, invirtiéndose, por tanto, el principio del Código de Procedimiento Civil, según el cual, la no comparecencia al acto de contestación de la demanda equivale a una confesión⁵⁵.

En materia de medidas preventivas también se establece otra excepción a los principios generales del proceso. En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hay limitaciones a la posibilidad de que un Juez dicte una medida de embargo, de secuestro, de hipoteca o de cualquier otra naturaleza preventiva o definitiva, sobre bienes, rentas, derechos y acciones pertenecientes a la Nación. El principio, de acuerdo a la última de las leyes citadas, se extiende a los bienes de las entidades públicas distintas de la República, y a bienes pertenecientes a particulares cuando estén afectados a un uso, destino o servicio público. En estos casos, de acuerdo a la Ley, debe notificarse a la Nación para que adopte las medidas conducentes a asegurar la continuidad del servicio público⁵⁶.

En materia de condena en costas procesales, en los procedimientos en los cuales intervenga la Nación, en ningún caso ella podrá ser condenada en costas, tal como lo establecen las dos leyes orgánicas citadas⁵⁷.

En cuanto al procedimiento de ejecución de la sentencia también prevé la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional una situación especial de la Nación, al declarar que los bienes del Estado son inembargables⁵⁸. Además en este sentido rige el propio Código de Procedimiento Civil, el cual contiene un capítulo especial destinado a las "demandas en que tengan

54. El artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece la forma como debe realizarse dicha citación, así como la oportunidad en que comienza a surtir efectos.

55. Artículo 276 del Código de Procedimiento Civil y artículo 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

56. Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

57. Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

58. Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

interés las rentas públicas”, el cual se aplica, en particular, en los procedimientos del recurso de plena jurisdicción cuando sea parte no sólo la Nación, sino cualquier otra entidad pública de carácter territorial (Estados o Municipios). De acuerdo a dichas normas, en los supuestos de medidas de ejecución, éstas no pueden dictarse sobre bienes del Estado, y en tales casos el Juez debe suspender la ejecución y notificar al ente público para que éste resuelva la forma como ha de cumplir la condena, en el caso de que se trate de condena al pago de sumas de dinero. Esta regulación del Código de Procedimiento Civil⁵⁹, que data de 1916, indudablemente que puede originar situaciones injustas para el particular demandante, pues la forma y modalidad del pago de sumas de dinero queda entera y exclusivamente en manos de la Administración.

V. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

Ahora bien, los medios jurídicos, puestos a la disposición de los particulares y de las pretensiones de los administrados, para obtener una satisfacción de las mismas, por medio de un pronunciamiento jurisdiccional de los órganos especiales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, son los denominados recursos contencioso-administrativos. Como tales medios jurídicos, conviene precisar la distinción, por una parte, entre los recursos administrativos y los recursos contencioso-administrativos; y, por la otra, respecto de otros medios jurisdiccionales de impugnación.

1. DISTINCION ENTRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y LOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

En el primer caso, esa distinción surge, ante todo, por la autoridad que decide. El recurso administrativo lo decide una autoridad administrativa dentro de la jerarquía de la Administración Pública, en tanto que el recurso contencioso-administrativo lo decide una autoridad jurisdiccional.

59. Artículos 681 y ss.

En segundo lugar, puede establecerse la distinción en base a los motivos de los recursos. El recurso administrativo puede ser interpuesto por cualquier tipo de motivo, pues en realidad se trata de una "apelación" administrativa y, como tal, basta manifestar la inconformidad del administrado con el acto que impugna, pudiendo alegar en dicha apelación, por ejemplo, que el acto es ilegal, o que es inconveniente o inoportuno, o simplemente que no le satisface adecuadamente su pretensión administrativa. Por tanto, cualquier motivo útil, jurídicamente hablando, puede ser alegado por el administrado en el recurso administrativo. En cambio, en el recurso contencioso-administrativo, el motivo está limitado al alegato de contrariedad al derecho, por lo que sólo motivos de ilegalidad pueden ser invocados en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁶⁰.

En tercer lugar, la distinción surge del análisis de los poderes del Juez y del ente administrativo decisor. En el recurso administrativo, el superior jerárquico, por ejemplo, tiene todos los poderes para decidir e inclusive decidir más de lo pedido; hay posibilidad, por tanto, de *ultra petita* en la decisión⁶¹. En cambio, en el recurso contencioso-administrativo no hay posibilidad sino de que se decida lo que se pida y lo que se alega. Por ello, la jurisprudencia insiste en la necesidad de que en el libelo se especifiquen las razones de ilegalidad en que se funda el recurso, debiendo ceñirse el Juez a lo pedido por el recurrente⁶².

Por último, la distinción entre los recursos administrativos y los contencioso-administrativos surge de la naturaleza de la decisión correspondiente. Tratándose de una autoridad administrativa quien decide el recurso administrativo, el acto decisor es evidentemente un acto administrativo. En cambio, en el recurso contencioso-administrativo, el acto decisor es un acto de naturaleza jurisdiccional.

60. Artículo 206 de la Constitución.

61. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., pp. 239 y ss. En este caso, inclusive se admite que la decisión del superior jerárquico pueda perjudicar al recurrente, es decir, se admite la *reformatio in pejus*.

62. V., p.e., sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 2 de junio de 1964, en *Gaceta Oficial* número 27.474, de 25 de junio de 1964.

2. DISTINCION ENTRE EL RECURSO DE ANULACION Y EL DE PLENA JURISDICCION

Pero aparte de la distinción anterior, entre los propios recursos de anulación y plena jurisdicción, también pueden establecerse una serie de distinciones que es conveniente retener.

En efecto, en cuanto a la regulación, del procedimiento, si bien tienen en común la ausencia de una regulación global del mismo, sin embargo se distinguen porque en el caso del recurso contencioso-administrativo de anulación se aplica, con preferencia, la Ley Orgánica de la Corte Federal, y supletoriamente el Código de Procedimiento Civil; en tanto que en el recurso contencioso de plena jurisdicción el principio es el contrario: de acuerdo a lo decidido por la Corte Suprema, se aplica con preferencia el Código de Procedimiento Civil, salvo las normas especiales de la Ley Orgánica de la Corte Federal, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República aplicables a los procedimientos en las demandas contra la República o contra los demás entes públicos. Las otras diferencias, ya analizadas, surgen de los requisitos procesales de ambos recursos.

Pero existen otras distinciones entre ambos recursos, las cuales es interesante indicar. En primer lugar, en relación al objeto del recurso: en el de anulación el objeto del recurso es, como lo indica su nombre, la anulación total o parcial de un acto administrativo. En cambio, en el recurso de plena jurisdicción el objeto de la acción es mucho más amplio: puede ser, por ejemplo, la condena al pago de sumas de dinero por daños y perjuicios, originados por responsabilidad contractual o extracontractual, o la condena al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas.

En cuanto a los poderes del Juez también hay una distinción muy característica entre ambos recursos. En efecto, en el recurso de anulación el Juez tiene facultad para declarar la nulidad o no del acto, pero no tiene facultad para reformarlo, no pudiendo sustituirse o decidir por la Administración. El Juez, en efecto, puede anular un acto, lo que consecuentemente tiene que producir el que la Administración dicte otro acto o que reforme el que había dictado, pero el Juez no puede refor-

mar, por sí mismo, directamente el acto. En el recurso de plena jurisdicción, en cambio, por estar envuelta una situación jurídica subjetiva, el Juez puede decidir la condena de la Administración y hasta cierto punto, obligarla a tomar una decisión más directamente, cuando se trata, por ejemplo, del restablecimiento de una situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. En esos casos, el Juez, cuando decide restablecer la situación jurídica y coloca, por ejemplo, a un funcionario, en ejercicio del cargo del cual había sido destituido ilegalmente, tiene un poder de decisión evidentemente más amplio que la sola decisión de declarar o no la nulidad de un acto.

También contribuyen a precisar la distinción, los diferentes efectos de la decisión que en cada caso adopte el Juez. En el recurso contencioso de anulación, la decisión tiene efectos *erga omnes*, es decir, de validez general; en cambio, en el recurso de plena jurisdicción, al tratarse de una demanda de un administrado contra la Nación, en principio la decisión tiene efecto *inter-partes*.

Por último, la naturaleza de la situación jurídica en que se fundamenta el recurso también es distinta en ambos. El recurso contencioso de anulación busca el restablecimiento de la legalidad, por eso se lo califica como recurso de ilegalidad e inclusive, como recurso objetivo. En cambio, el restablecimiento de la situación jurídica que se busca en el recurso de plena jurisdicción se refiere a una situación jurídica subjetiva, y por eso también se le califica como recurso subjetivo.

Precisadas estas distinciones, conviene ahora establecer algunas de las características peculiares de cada recurso.

3. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION

A. *Características generales*

El recurso contencioso-administrativo de anulación ha sido definido como un medio de impugnación jurisdiccional de los actos administrativos por razones de ilegalidad⁶³. Se trata, en efecto, de un medio de impugnación jurisdiccional, que se

63. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., p. 390.

ejerce ante órganos jurisdiccionales especiales contencioso-administrativos y que, por tanto, tiene carácter de orden público. Esto implica no sólo que el recurso no puede ser relajado por convenios entre particulares, al igual que cualquier tipo de recurso jurisdiccional⁶⁴, sino que se puede ejercer sin necesidad de que una ley expresa lo consagre. Es más, el principio del carácter de orden público de este recurso ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de tal forma, que se ha establecido que en aquellos supuestos en que alguna ley disponga que contra un acto administrativo "no habrá recurso alguno", ello no puede abarcar al recurso contencioso-administrativo de anulación, sino que esa expresión que se consagra en algunas leyes especiales se refiere exclusivamente a los recursos administrativos⁶⁵.

Pero además de ser un medio de impugnación jurisdiccional, el recurso de anulación está dirigido exclusivamente a impugnar actos administrativos unilaterales, sean de carácter general o sean de carácter individual. Por tanto, del recurso no sólo están excluidos otros actos distintos a los administrativos y, en particular, los jurisdiccionales, legislativos o de gobierno, sino también los actos administrativos de carácter bilateral y contractual. En este último caso, el contrato administrativo puede ser sólo objeto de un recurso contencioso de plena jurisdicción, aun en el supuesto de que se solicite la anulación de un contrato, pues está de por medio una situación jurídica subjetiva, propia del procedimiento contencioso de plena jurisdicción. Pero además de tratarse de un medio de impugnación jurisdiccional dirigido contra actos administrativos unilaterales, el recurso de anulación sólo puede intentarse por razones de ilegalidad quedando excluidas las razones de mérito.

B. *Diferencia con otros medios de impugnación*

Ahora bien, aun caracterizado en esa forma, el recurso de anulación debe ser cuidadosamente diferenciado de otros medios de impugnación jurisdiccional que establece nuestro orde-

64. Artículo 6 del Código Civil.

65. V., p.e., sentencia de la antigua Corte Federal de 20 de septiembre de 1960, cit., en Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., p. 392.

namiento jurídico respecto de otro tipo de actos, y particularmente del recurso de casación y del recurso por inconstitucionalidad.

En efecto, el recurso de casación también es un medio de impugnación jurisdiccional, pero de sentencias, es decir, de actos jurisdiccionales, y como tal, tiene similitud con el contencioso-administrativo de anulación en cuanto a que también es un medio de control de la legalidad de los actos del Estado. Sin embargo, si bien el recurso de casación es un típico medio de control de la legalidad de ciertas sentencias que son recurribles ante las Salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia⁶⁶, en cambio, el recurso de anulación es un medio de control de legalidad de los actos administrativos. Ambos recursos requieren además, el agotamiento de la vía precedente: en el recurso contencioso de anulación la vía a agotarse es la vía administrativa, en tanto que en el recurso de casación, la vía a agotarse es la vía jurisdiccional ordinaria, pues no toda sentencia judicial es recurrible en Casación. En cuanto a la legitimación activa de dichos recursos también pueden establecerse ciertas distinciones. En el de casación, para que haya legitimación, es necesario haber sido parte en el proceso previo, en tanto que en el recurso de anulación, si bien se requiere ser titular de un interés legítimo, el recurrente no necesariamente tiene que haber actuado en el procedimiento de agotamiento previo de la vía administrativa. Por último, debe señalarse que si bien es cierto que ambos recursos son medios de control de la ilegalidad de actos del Estado, hay una mayor amplitud de control en el recurso contencioso-administrativo de la anulación, en el cual se procede por contrariedad al derecho; en cambio, el recurso de casación sólo procede por motivos limitados⁶⁷.

Otro medio de impugnación jurisdiccional que también debe ser distinguido del recurso contencioso-administrativo de anulación, y respecto del cual hay usualmente mucha confusión, es el recurso por inconstitucionalidad, el cual también es un medio de impugnación jurisdiccional de actos del Estado. Se dis-

66. Artículo 215,10 de la Constitución y 418 y ss. del Código de Procedimiento Civil. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "El Proceso de impugnación en el recurso de Casación", en *Revista Rayas* (Órgano divulgativo de los estudiantes de la Universidad Católica Andrés Bello), números 7 y 8, 1962, pp. 36 y ss.

67. Artículos 419 y 420 del Código de Procedimiento Civil.

tingue del contencioso de anulación, en que éste sólo procede contra actos administrativos generales o individuales, en tanto que el recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo a nuestra Constitución, procede contra actos legislativos, o sea leyes nacionales, estatales o actos de las Cámaras Legislativas nacionales y de las Asambleas Legislativas de los Estados; contra actos de carácter legal de orden municipal, o sea, ordenanzas municipales; contra Reglamentos del Ejecutivo Nacional, o sea, reglamentos dictados por el Presidente de la República, sea en ejecución de una ley, o dictados en forma autónoma; y contra los actos de gobierno, es decir, aquellos actos dictados por el Poder Ejecutivo en función de Gobierno⁶⁸. Sin embargo, tal como hemos dicho, el recurso por inconstitucionalidad no procede contra actos administrativos individuales, y es esto quizá el punto esencial a retener en esta problemática, pues aquéllos, aun cuando se aleguen motivos de inconstitucionalidad —contrariedad al derecho—, sólo pueden impugnarse por la vía del recurso contencioso de anulación⁶⁹.

Este principio es de suma importancia, debido a las siguientes distinciones: En el recurso contencioso-administrativo de anulación, se ha visto, se requiere una legitimación activa que corresponde al menos a la del titular de un interés legítimo, personal y directo. En cambio, en el recurso de inconstitucionalidad no se exige tal legitimación, sino que basta con un simple interés para que pueda intentarse⁷⁰. Por otra parte, en el recurso de inconstitucionalidad, como acción popular que es, no hay lapsos de impugnación específicos, por lo que el recurso puede intentarse en cualquier momento; en cambio que en el recurso de anulación se prevé un lapso preciso de seis meses contados a partir del momento en que se inician los efectos del acto.

Pero además, también hay una distinción entre los dos recursos en cuanto al procedimiento. En general, el procedimiento

68. Artículo 215 de la Constitución.

69. V., p.e., sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 15 de marzo de 1962, *cit.*, en Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, *cit.*, pp. 396 y 397.

70. V., por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18 de febrero de 1971, en *Repertorio Forense*, número 1.596 del 11 de marzo de 1971.

del recurso contencioso de anulación se desarrolla ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en tanto que el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad se desarrolla ante la Corte en pleno⁷¹. Por ello, no tendría mayor sentido el que para la impugnación de un acto administrativo individual se movilizase a todos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en cualquier lapso, sin ninguna limitación. Al contrario, el acto administrativo individual, por tener efectos individuales, es decir, dirigidos a una o varias personas, debe ser impugnado por sólo los interesados dentro de un específico lapso de caducidad; lo contrario sería establecer la ausencia de toda seguridad jurídica en la actuación de la Administración.

Ahora bien, el hecho de que no proceda un recurso de inconstitucionalidad contra el acto administrativo individual, no implica, como se dijo, que en el recurso contencioso de anulación no puedan alegarse motivos de inconstitucionalidad. Sin embargo, ello es cierto, no podría intentarse el recurso contencioso-administrativo, en base a sólo motivos de inconstitucionalidad, salvo que impliquen violación directa de una norma constitucional. Un acto administrativo individual que establezca, por ejemplo, una discriminación por razón de la raza, el credo o la condición social, es un acto administrativo que viola directamente el artículo 61 de la Constitución y, por tanto, a pesar de que no viole directamente ninguna ley, es un motivo susceptible de acarrear la nulidad del acto impugnado. Sin embargo, cuando se trata de una violación indirecta de la Constitución la que afecta al acto, no es posible alegar por sí solo los motivos de inconstitucionalidad, sino que es necesario alegar motivos de violación de ley⁷².

C. Objeto y motivos del recurso

Ahora bien, precisadas la noción del recurso contencioso-administrativo de anulación y su distinción con los recursos de casación y de inconstitucionalidad, debemos precisar algunos

71. Artículo 216 de la Constitución.

72. V., p.e., sentencia del 23 de febrero de 1953 de la antigua Corte Federal, *cit.*, en Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, *cit.*, pp. 396 y 397.

aspectos del objeto de dicho recurso: el acto administrativo. Respecto de él, tres condiciones de recurribilidad ha precisado la jurisprudencia: es necesario que se trate de un acto administrativo definitivo —no de trámite—; que cause estado, es decir, que ponga fin a la vía administrativa, y que no sea un acto firme, respecto del cual los lapsos de impugnación no hayan caducado ⁷³. Además, debe tratarse de un acto administrativo que al menos lesione un interés legítimo del recurrente.

En cuanto a los motivos del recurso contencioso de anulación, tal como se ha indicado, éstos sólo pueden ser motivos de ilegalidad en sentido amplio, es decir, de contrariedad al derecho ⁷⁴. En este sentido, es conveniente precisar que no puede intentarse el recurso en base a motivos de mérito, es decir, de conveniencia y oportunidad del acto, tal como la jurisprudencia lo ha establecido ⁷⁵. En cuanto a los motivos de inconstitucionalidad que pueden alegarse, pueden también indicarse algunas precisiones. Por una parte, puede alegarse violación directa de la Constitución, tal como se ha indicado. Puede también alegarse la usurpación de autoridad, en base al artículo 119 de la Constitución el cual establece que “toda autoridad usurpada es ineficaz”, refiriéndose al supuesto en el cual una persona ejerce una función sin estar investida de la autoridad para ello ⁷⁶. La inconstitucionalidad también puede alegarse en el supuesto de la usurpación de funciones, la cual se refiere a la

73. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, “Las condiciones de recurribilidad...”, *loc. cit.*, pp. 752 y ss.

74. Artículo 206 de la Constitución.

75. V., p.e., sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 12 de diciembre de 1963, en *Gaceta Oficial* número 27.344, de 15 de enero de 1964.

76. En estos casos, es cierto, puede surgir la figura del funcionario de hecho, en el cual se considera que a pesar de la usurpación de autoridad por circunstancias excepcionales, la Administración podría reconocer o admitir la validez del acto. En este sentido, podría señalarse que la Constitución venezolana, da pie para admitir la figura del funcionario de hecho, en el supuesto previsto en su artículo 250, cuando establece lo siguiente: “Esta Constitución no perderá su vigencia si deja observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad, todo ciudadano, investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia”. Esta norma implica, materialmente, la consagración de algún supuesto de la figura del funcionario de hecho, al permitir que una persona aun cuando no esté investida de autoridad, pueda asumir funciones conexas con la labor de colaborar en el restablecimiento de la Constitución cuando ha sido violada.

interferencia, que es de orden constitucional, entre los diversos órganos que tienen a su cargo las diversas funciones del Estado. Esto sucede, por ejemplo, cuando un órgano legislativo interfiere en las funciones de un órgano administrativo; o un órgano judicial en las de un órgano administrativo; o cuando un órgano administrativo interfiere en la actividad judicial o legislativa. La usurpación de funciones se refiere, por tanto, a una incompetencia de orden constitucional, porque es la Constitución la que establece la distinción entre las funciones o poderes del Estado⁷⁷. La usurpación de atribuciones, al contrario, no es un motivo de inconstitucionalidad, pues la atribución es realmente una determinación que la *Ley* hace sobre la competencia de los órganos administrativos. La Constitución, en realidad, lo único que hace es definir las funciones del Estado.

Por otra parte, debe señalarse que hay múltiples supuestos de ilegalidad propiamente dicha, que dan origen al recurso contencioso de anulación. Tales son, por ejemplo, la incompetencia, es decir, extralimitación de atribuciones; el llamado abuso o exceso de poder que ha sido también bastante trabajado por la jurisprudencia de la Corte Suprema y que se refiere a los casos en que ha habido errónea apreciación de los supuestos de hecho de la actividad administrativa, o en que ha habido una tergiversación de dichos supuestos⁷⁸; la desviación de poder, que la Constitución señala expresamente, relativa a la utilización de las atribuciones otorgadas a un órgano administrativo para cumplir otros fines distintos a los previstos en la asignación legal de atribuciones⁷⁹; los vicios de forma, que surgen en los casos de violación de un principio del procedimiento constitutivo del acto administrativo, y en general cualquier otra ilegalidad o violación directa de una norma jurídica, legal o reglamentaria por la autoridad administrativa.

77. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "Consideraciones sobre la ilegalidad de los Actos Administrativos en el Derecho Venezolano", en *Revista de Administración Pública*, número 43, Madrid, 1964, pp. 427 y ss.

78. V., p.e., sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957, *cit.*, en Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, *cit.*, p. 67.

79. Artículo 206 de la Constitución.

D. *La decisión del recurso*

El recurso contencioso-administrativo de anulación concluye con una determinada decisión cuyas características peculiares deben también precisarse. En primer lugar, el contenido de la decisión, tal como se ha señalado, sólo puede ser de declaratoria o no de nulidad del acto atacado, es decir, el restablecimiento de la legalidad objetiva lesionada. Por tanto, mediante un recurso de anulación no puede solicitarse el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas.

Ahora bien, esa decisión puede tener tres contenidos distintos: la inadmisibilidad del recurso; la improcedencia del mismo, o la declaración de nulidad del acto en forma parcial o total. La inadmisibilidad se produce en aquellos supuestos en que no se cumplen los requisitos procesales que se han visto, es decir, cuando no hay una adecuada legitimación activa, cuando el acto sea firme porque se hubiere vencido el lapso para impugnarlo, o cuando no se ha agotado la vía administrativa. Esta decisión, sin embargo, tal como se señaló, por ausencia de regulación legal del procedimiento, no se adopta al iniciarse el mismo, como debería ser, sino en la decisión de fondo, lo que indudablemente contribuye a la saturación de los procesos. En todo caso, cuando se declara inadmisibile un recurso, esta decisión trae como consecuencia que el acto subsista sin problemas de legalidad, aun cuando por supuesto, quede vigente siempre la posibilidad de oponer la excepción de ilegalidad, como medio de impugnación, respecto de los actos firmes. Esta, sin embargo, tiene que intentarse, como toda excepción, en un proceso distinto.

La decisión del recurso puede ser también de declaratoria de la improcedencia del mismo. En efecto, si el recurso es admisible porque se han cumplido todas las condiciones de admisibilidad, la decisión puede ser una decisión de improcedencia de la anulación solicitada, porque el acto no tenga los vicios señalados o porque éstos no hayan sido probados. La decisión de la improcedencia, en todo caso, tiene efectos *inter-partes*, es decir, efectos relativos, lo que implica que la misma persona, por los mismos motivos, no puede impugnar nuevamente el acto.

El tercer contenido posible de la decisión del recurso es la anulación del acto, teniéndose que atener el Juez, en este caso, a lo alegado y probado en el proceso, no pudiendo haber en la misma *ultra petita*. Esta anulación, en caso de que proceda, tiene diversos efectos. En primer lugar, respecto del acto impugnado, la anulación hace desaparecer el acto con sus efectos. Cuando se trata de vicios que acarreen nulidad absoluta, los efectos de la decisión se extienden tanto hacia el pasado como hacia el futuro, aun cuando debe advertirse que los supuestos en que procede la nulidad absoluta, no han sido manejados completamente por la jurisprudencia⁸⁰. Aparte de esos supuestos, que son excepcionales, lo normal es la anulabilidad del acto, o nulidad relativa, produciéndose los efectos de la anulación solamente hacia el futuro.

Por otra parte, respecto de los administrados, los efectos de la anulación son siempre *erga omnes*, de carácter absoluto; y respecto de la Administración, ésta está obligada a tomar las medidas necesarias para que la anulación pronunciada sea efectiva. Sin embargo, en general, no existen en la actualidad, en Venezuela, efectivos mecanismos para obligar a la Administración a cumplir lo decidido por el Juez contencioso-administrativo.

4. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION

En cuanto al recurso de plena jurisdicción, se trata también de un medio de control, no ya de la legalidad, aun cuando pueda haber una pretensión de anulación, sino de la legitimidad de la actividad administrativa, y no sólo de actos administrativos, sino también de hechos y de relaciones jurídico-adminis-

80. En este sentido, por ejemplo, en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1972, se prevén los siguientes supuestos de nulidad absoluta: la incompetencia manifiesta, es decir, burda y evidente; los casos en que el objeto del acto constituya en sí mismo un delito; los casos en que haya falta absoluta y total del procedimiento cuando estaba exigido en la Ley; y los casos de violación de la Constitución en forma directa, por incompetencia de orden constitucional (usurpación de funciones), o por violación directa de una norma constitucional como la que prohíbe las discriminaciones fundadas en la raza, sexo, credo o condición social (artículo 61), v. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Caracas, 1972, Vol. II, p. 507.

trativas. Estos recursos de plena jurisdicción han sido definidos como medios jurídicos puestos a la disposición de los particulares para controlar la conformidad de la actividad administrativa con el ordenamiento jurídico y, por tanto, determinar la legitimidad de la actividad de la Administración, a través del análisis de la existencia o no de un título jurídico que le permita a la Administración actuar de una forma concreta ⁸¹.

Este recurso de plena jurisdicción a diferencia del de anulación, sí es propiamente una demanda: se intenta contra la Administración, fundada en una situación subjetiva lesionada por la actividad de la Administración, y con el objeto de que se restablezca esa situación jurídica subjetiva lesionada o se satisfaga un derecho subjetivo en particular. Por ello, en este recurso, no sólo se busca impugnar un acto administrativo, sino que se buscan otras pretensiones más allá de la sola pretensión de anulación.

En cuanto a la legitimación, se ha señalado que en el recurso de plena jurisdicción debe invocarse un derecho subjetivo como fundamento de la pretensión de condena, que es la que generalmente se plantea. La situación jurídica subjetiva lesionada puede tener como origen un contrato, un acto de la Administración o una situación jurídica objetiva violada que dé lugar a un derecho subjetivo. En particular, por ejemplo, en los supuestos de responsabilidad extracontractual de la Administración, o de la violación por ella de alguna ley que dé origen a una pretensión de indemnización, la decisión que se pide es de condena a la Administración al pago de sumas de dinero; o al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada ⁸². Puede darse el supuesto también de pretensiones de anulación que acompañen a las pretensiones de plena jurisdicción, lo que sucede generalmente en el contencioso contractual, en el contencioso de la responsabilidad, y en el contencioso de la carrera administrativa.

Los supuestos de pretensiones tendientes al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la Administración surgen, por ejemplo, en el contencioso funcional con motivo de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y

81. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...*, cit., pp. 411 y ss.

82. Artículo 206 de la Constitución.

que no se agotan en solas decisiones de anulación. En efecto, en este último caso, las pretensiones ante un acto administrativo de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa impugnado, van más allá de las de anulación. En estos casos, la decisión que se pretende no es, en general, sólo de anulación o no del acto administrativo, sino en realidad, lo que se persigue son satisfacciones a las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas en las cuales se basa el recurso, lo que se produce por la condena al pago de cantidades de dinero, o a través del restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas⁸³.

5. EL RECURSO DE INTERPRETACION

Tal como se indicó, el tercer recurso contencioso-administrativo recientemente introducido en el ordenamiento jurídico venezolano ha sido el recurso contencioso-administrativo de interpretación, el cual conlleva, en realidad, una pretensión mero declarativa, admitida, por otra parte, en el proceso ordinario en Venezuela⁸⁴. En nuestro criterio, en todo caso, podrían distinguirse dos tipos de recursos de interpretación. El primero, de carácter indirecto, el cual sería decidido por la Corte, y se plantearía con motivo de una cuestión prejudicial, o de una excepción de ilegalidad. En estos supuestos, la cuestión de interpretación exige que la decisión del órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa se produzca antes de la decisión judicial ordinaria, cuyo proceso se paraliza hasta que aquélla se produzca.

La pretensión de interpretación puede ser planteada también directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y en Venezuela, en ausencia de la ley general sobre la materia, habría solamente dos casos en los cuales procedería: por una parte, el supuesto del recurso de interpretación en materia contractual de contratos administrativos, establecido en la Ley Orgánica de la Corte Federal, al cual se hizo referencia, y por la otra, el recurso también señalado, previsto en la Ley de Carrera Administrativa, que permite la posibilidad de acudir

83. V. artículo 72 de la Ley de Carrera Administrativa.

84. V. Allan-R. BREWER-CARIAS y Enrique PEREZ OLIVARES, "El Recurso Contencioso-Administrativo de interpretación...", *loc. cit.*, pp. 105 y ss.

ante el Tribunal de la Carrera Administrativa solicitando interpretación en la aplicación de la Ley.

Con carácter general, podrían identificarse los siguientes requisitos procesales de este recurso. En primer lugar, se requeriría que exista un conflicto, normal en las acciones mero declarativas; en segundo lugar, se requiere que el litigio exija la interpretación de un contrato o de una norma para que la pretensión pueda ser resuelta; y en tercer lugar se requiere que el contrato o la Ley en el caso particular, sean oscuras y ameriten la interpretación⁸⁵. En estos recursos no se plantearían otros requisitos procesales tales como el agotamiento de la vía administrativa, pues en realidad no tendrían completa relación con el objeto del recurso.

VI. CONCLUSIONES

De todo el anterior panorama esbozado sobre el procedimiento contencioso-administrativo, quizá podrían sacarse dos principales conclusiones: En primer lugar, la importancia que ha tenido en la elaboración del Derecho Administrativo venezolano, la labor de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sobre todo a partir de la década de los años cincuenta. Puede señalarse, sin ninguna duda, que el contencioso-administrativo en Venezuela, el cual ha comenzado recientemente a ser trabajado por la doctrina, ha sido una construcción jurisprudencial de primerísima importancia, para lo cual la Corte sólo ha tenido un escaso basamento constitucional o legal. Esta primera conclusión, por supuesto plantea otra: la urgente necesidad de una legislación orgánica que recoja, desarrolle y perfeccione toda la doctrina jurisprudencial establecida, en una Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La capacidad del Poder Judicial venezolano de intervenir y provocar los cambios necesarios en las instituciones jurídico-administrativas está por tanto demostrada; la aprobación de una Ley como la señalada, al contrario, será la prueba de la efectividad de nuestro órgano legislativo de intervenir en dichos cambios.

85. *Idem.*

EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES, LOS VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS *

SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO.
- III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES POR CONTRAPOSICION A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES:
 1. *La clasificación de los actos administrativos según sus destinatarios. A. Actos generales. B. Actos individuales.*
 2. *La clasificación de los actos administrativos según sus efectos: A. Actos de efectos generales. B. Actos de efectos particulares: a. actos generales de efectos particulares. b. actos individuales.*
 3. *La no identificabilidad de las clasificaciones y el criterio racional adoptado por la Ley Orgánica.*
- IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES CONFORME A LA NUEVA LEY ORGANICA Y LOS ACTOS EXCLUIDOS DE CONTROL:
 1. *Ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.*
 2. *Ante los Tribunales Superiores.*
 3. *Ante la Corte Primera en lo contencioso-administrativo.*
 4. *Conclusión preliminar.*
- V. LAS CONDICIONES DE RECURRIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES:
 1. *Que el acto administrativo sea definitivo.*
 2. *Que el acto administrativo cause estado.*
 3. *Que el acto administrativo no sea firme.*
 4. *El caso del silencio administrativo.*
- VI. MOTIVOS DE IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES Y RECURRIBLES:
 1. *Vicios de inconstitucionalidad: A. Violación directa de la Constitución. B. La incompetencia de orden constitucional: a. La usurpación de autoridad. b. La usurpación de funciones.*
 2. *Vicios de ilegalidad: A. La violación de Ley u otra norma de derecho administrativo. B. Los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos: a. La incompetencia. b. La ausencia de base legal. c. El vicio en el objeto. d. La desviación de Poder. e. El abuso o exceso de poder: a'. Vicios en la comprobación de los hechos. b'. Vicios en la calificación y aplicación de los hechos: a". Las violaciones al principio de la racionalidad. b". Las violaciones del principio de la justicia. c". Las violaciones del principio de la igualdad. d". La violación del principio de la proporcionalidad. C. Vicios que afectan los requisitos de forma de los actos: a. Los requisitos adjetivos. b. Los requisitos formales. D. Vicios que afectan los efectos de los actos administrativos: a. En relación a los efectos temporales de los actos. b. En relación a la cosa juzgada administrativa. c. En relación a la ejecución de los actos administrativos.*
- VII. LAS CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES:
 1. *La legitimación activa.*
 2. *El agotamiento de la vía administrativa.*
 3. *El lapso de caducidad.*
 4. *Otros requisitos de admisibilidad.*
- VIII. CONCLUSION.

* Texto de la conferencia leída en el Ciclo de Conferencias sobre "El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos" organizado por el Instituto de Derecho Público, UCV, el día 14 de marzo de 1977.

I. INTRODUCCION

El tema que se me ha asignado en este ciclo de conferencias, meditado detenidamente y en forma comparativa y relacionándolo con los temas ya expuestos y los que aún quedan por exponer, me ha convencido de que se me ha impuesto la difícilísima tarea de comprimir, en una exposición de una hora, materialmente toda la parte medular del recurso contencioso-administrativo de anulación. El tema, en efecto, me obliga a tratar, al menos, los siguientes seis aspectos:

1. La noción de acto administrativo;
2. La identificación de los actos administrativos de efectos particulares, por oposición a los que son de efectos generales;
3. La identificación de cuáles de los actos administrativos de efectos particulares son impugnables conforme a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ) y cuáles quedan excluidos de control;
4. La precisión de las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos de efectos individuales impugnables;
5. Los motivos de impugnación de dichos actos; y
6. Las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares.

Como puede apreciarse, el panorama es sumamente amplio para poder ser siquiera ligeramente analizado en una hora de exposición.

Intentaré, en todo caso, pasar revista de los aspectos medulares que esos seis puntos plantean, dando por sentado, en muchos casos, el conocimiento de nociones básicas.

II. LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO

Y en efecto, la primera noción que debería dar por conocida, sin duda, es la noción misma de acto administrativo. Sin

embargo, como en conferencias anteriores se han planteado posiciones radicales supuestamente basadas en una interpretación de la Constitución, ello me obliga a puntualizar algunas nociones. Ante todo debo señalar que, en mi criterio, no es posible utilizar un criterio único para definir el acto administrativo. La heterogeneidad de sus formas y contenido lo demuestra y exige.

Por tanto, rechazo de plano la sola utilización del criterio orgánico que pretende definir el acto administrativo, según que sea emanado de los órganos del Poder Ejecutivo, no sólo porque contrariamente a lo que se ha afirmado aquí, no está acogido por la Constitución, sino porque dejaría fuera de la calificación como acto administrativo a actos que indudablemente lo son, aun cuando no emanen de autoridades ejecutivas sino de órganos legislativos o judiciales: los actos de ejecución presupuestaria o de administración del personal público emanados del Presidente del Congreso o del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, y para sólo citar uno.

Me aparto también de la sola utilización del criterio material que en otra época, catorce años atrás, yo mismo utilicé y que define al acto administrativo por el ejercicio de la función administrativa, pues identifica lo inidentificable: Acto estatal con función estatal, cuando ambos conceptos son sustancialmente distintos. La utilización de este sólo criterio, por ejemplo, dejaría fuera de su categorización como actos administrativos a los actos dictados por autoridades administrativas en ejercicio de la función jurisdiccional, como serían muchos de los actos emanados, del Director de Inquilinato y del Director de Registro de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, y para también solamente citar un sólo ejemplo.

Por último, también rechazo la sola utilización del criterio formal para definir el acto administrativo en base a su carácter sublegal, es decir, a que se trate de acto de ejecución inmediata de la legislación, porque si bien es útil para su identificación frente a actos estatales de ejecución inmediata de la Constitución —las leyes, por ejemplo, y los actos de gobierno— no sirve para individualizarlo frente a otros actos estatales de carácter sublegal como son los actos judiciales.

Este rechazo a la utilización de un criterio único y mágico para identificar al acto administrativo que sostengo en el Tomo I de la obra sobre *Derecho Administrativo* cuya edición he iniciado hace algo más de un año, se basa en mis convencimientos de que es un error —error en el cual yo mismo caí hace catorce años— el identificar la separación orgánica de poderes que existe en Venezuela, con una pretendida separación de funciones y con los actos estatales que de los órganos estatales emanan en ejercicio de dichas funciones. Los Organos del Estado, en efecto, conforme al artículo 118 de la Constitución tienen sus funciones propias, pero las mismas ni son exclusivas ni excluyentes en el sentido de que un mismo órgano estatal puede ejercer, además de su función propia —en cuanto es de ejercicio normal u ordinario— otras funciones estatales que a la vez son “propias” de otros órganos estatales. Los órganos del Poder Legislativo, por tanto, además de la función legislativa —que les es propia— ejercen funciones de gobierno, y administrativa. Los órganos del Poder Ejecutivo, ejercen indistintamente, además de las funciones de gobierno y administrativas que les son propias, las funciones legislativa y jurisdiccional. Y los órganos del Poder Judicial, además de la función jurisdiccional que les es propia, ejercen las funciones legislativa y administrativa.

Esto me ha llevado a la conclusión de que, por tanto, el rechazo de un criterio único y mágico para definir el acto administrativo —esencialmente heterogéneo en su forma y contenido— conduce a propugnar la definición del acto administrativo a través de una mezcla de criterios: el orgánico, el material, y el formal.

En esta forma, acto administrativo, es entonces, el acto de carácter sublegal (he aquí el criterio formal) emanado en primer lugar, de los órganos del Poder Ejecutivo (he aquí el criterio orgánico) en ejercicio de todas las funciones estatales: legislativas, de gobierno, administrativa y jurisdiccionales; en segundo lugar de los órganos del Poder Legislativo en ejercicio de la función administrativa (he aquí el criterio material); y en tercer lugar, de los órganos del Poder Judicial en ejercicio de la función administrativa y legislativa (he aquí, también, el criterio material).

Conforme a esto, por tanto, tan acto administrativo es un acto de nombramiento de un funcionario público por un Ministro como los dictados por los Presidentes del Congreso o de la Corte Suprema de Justicia, y todos, por tanto, serían susceptibles de impugnación por la vía contencioso administrativa.

III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES POR CONTRAPOSICION A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES

Pero puntualizada nuestra perspectiva sobre qué ha de entenderse por acto administrativo, debemos ahora precisar lo que habremos de entender por acto administrativo de efectos particulares.

En este punto, sin duda, tanto la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como su Exposición de Motivos, han confundido y mezclado una serie de términos que dificultan la interpretación.

En efecto, no debemos olvidar que es la Constitución la que ha hecho una distinción básica en su artículo 206 entre actos administrativos generales e individuales, sin precisar, por supuesto, si la distinción se basa en el número de destinatarios del acto o en sus efectos, es decir, en su carácter normativo o no normativo.

Ahora bien, el legislador, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema, debió optar por alguna de las clasificaciones señaladas para distinguir los procedimientos. Sin embargo, no lo hizo y mezcló los conceptos.

Antes de indicar nuestro criterio sobre la distinción básica de los procedimientos respecto de los actos de efectos generales y actos de efectos particulares que trae la Ley, vale la pena, sin embargo, puntualizar las dos distinciones de los actos administrativos según sus destinatarios y según sus efectos.

1. LA CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGUN SUS DESTINATARIOS

Una primera clasificación de los actos administrativos atiende exclusivamente a sus destinatarios, según que sea una pluralidad de sujetos o un sólo sujeto de derecho. Bajo este ángulo, la clasificación de los actos administrativos puede realizarse así:

A. *Actos generales* (dirigidos a un número determinado o indeterminado de personas):

Pueden ser:

a. *de efectos generales*, es decir, de contenido normativo, dirigidos generalmente a un número indeterminado de personas;

b. *de efectos particulares*, es decir de carácter concreto (no normativo), dirigidos a un grupo determinado o determinable de personas.

B. *Actos individuales* (dirigidos a un sujeto de derecho): y que tiene siempre efectos particulares.

La clasificación entre actos generales y actos individuales, por tanto, no apunta a sus efectos, sino al número de destinatarios: un acto general es el que está dirigido a un número indeterminado de personas o a un grupo determinado o determinable de sujetos; un acto individual, por el contrario, sería el que tiene por destinatario a un sujeto de derecho.

2. LA CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGUN SUS EFECTOS

Pero según sus efectos, los actos administrativos pueden ser clasificados en otra forma distinta: se distinguen los actos "de efectos generales", es decir, de contenido normativo que, por tanto, crean, declaran, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales; y los actos de efectos particulares que serían aquellos de contenido no normativo, es decir, que crean, declaran, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares.

Bajo este angulo, la clasificación de los actos administrativos puede realizarse así:

A. *Actos de efectos generales*

(De contenido normativo dirigidos, por tanto, generalmente a un número indeterminado de personas.)

B. *Actos de efectos particulares*

(De contenido no normativo.) Pueden ser:

a. *actos generales de efectos particulares* (dirigido a un grupo determinado o determinable de personas).

b. *actos individuales* (siempre de efectos particulares, dirigidos a un sujeto de derecho.)

3. LA NO IDENTIFICABILIDAD DE LAS CLASIFICACIONES Y EL CRITERIO RACIONAL ADOPTADO POR LA LEY ORGANICA

Ahora bien, estos dos puntos de vista para la clasificación de los actos administrativos, son distintos, y no identificables, pues no tiene nada que ver el uno con el otro. Por tanto, no es posible identificar la distinción entre acto administrativo general y acto administrativo individual, con la de acto administrativo de efectos generales y acto administrativo de efectos particulares; y como consecuencia, no es lo mismo acto administrativo general que acto administrativo de efectos generales; como tampoco es lo mismo, el acto administrativo individual que acto administrativo de efectos particulares.

Pero frente a estas dos distinciones, no identificables, nos encontramos que la Ley Orgánica de la Corte desconoce las diferenciaciones, mezcla los criterios, y establece una incorrecta identificación entre esas diversas categorías utilizando indistintamente las expresiones "acto general" y "acto de efectos generales" y "acto individual" y "actos de efectos particulares", como si se tratase de lo mismo.

Pero frente a esta confusión de términos, se impone que intentemos desentrañar cuál ha podido ser la razón de la distinción entre dos tipos de procedimientos en la impugnación de los actos administrativos. ¿Cuándo la ley distingue el procedimiento en los “juicios de nulidad de actos de efectos generales” del de los “juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares”, a que alude? ¿A la distinción que hemos hecho, entre acto general y acto individual, como lo sugiere la Exposición de Motivos y lo han sostenido aquí José Guillermo Andueza y Eloy Lares Martínez, o a la distinción que también hemos hecho entre actos de efectos generales y actos de efectos particulares?

Del sentido general de la Ley creo que debe sostenerse que la distinción básica en materia de procedimientos está en base al contenido normativo o no normativo de los actos, es decir, a la clasificación entre los actos según sus efectos: efectos generales o particulares. Por tanto, identifiqué a los actos de efectos generales con los de contenido normativo y a los actos de efectos particulares, con los de contenido no normativo. Por ello, es que discrepo del criterio de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica, seguido por varios conferentistas, en cuanto a que la noción de “acto de efectos generales” que recoge la Ley incluye actos normativos o no normativos. Esto no sólo no es correcto, sino que sería contradictorio con la médula de la distinción legal de los procedimientos entre el destinado a la impugnación de los actos de efectos generales y el destinado a la impugnación de los actos de efectos particulares.

Esta distinción implica, que el recurso para iniciar el primero no tenga lapso de caducidad y la legitimación sea el simple interés calificado; en cambio, que el recurso para iniciar el segundo esté sometido a un lapso de caducidad de seis meses y a una legitimación activa reservada al titular de un interés legítimo, personal y directo. Y precisamente, la justificación de la acción popular en el recurso contra los actos de efectos generales sólo se explica por el contenido *normativo*, *erga omnes* de los mismos. Identificar la expresión acto de efectos generales con acto general (normativo o no) como se ha hecho, implicaría abrir el recurso de inconstitucionalidad contra un acto

general no normativo (de efectos particulares), lo cual no se ha admitido jamás en Venezuela.

Con base a esto, el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares o individuales procede contra los actos administrativos de contenido no normativo, sean ellos, en si mismos, actos generales o individuales, pues el hecho de que se trate de un acto general no implica que no sea de efectos particulares. Tal como lo ha dicho expresamente la Corte Suprema de Justicia: "La circunstancia de que la situación jurídica creada por el acto cuya validez se discute esté dirigida a más de una persona, en virtud del número de ellas, no modifica su individualidad, motivo por el cual continúa siendo un acto administrativo de efectos particulares" (Sentencia de 2-11-67).

IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES CONFORME A LA NUEVA LEY ORGANICA Y LOS ACTOS EXCLUIDOS DE CONTROL

Pero no todos los actos administrativos de efectos particulares, es decir, de contenido no normativo, son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa conforme a las previsiones de la nueva Ley Orgánica. Contrariamente a las previsiones constitucionales —que no excluyen ningún acto administrativo del control de la legalidad— la Ley Orgánica establece unas limitaciones que son contradictorias, por otra parte, con las explicaciones de su Exposición de Motivos.

En efecto en primer lugar, en el ámbito de los órganos *nacionales*, la Ley Orgánica establece el control contencioso-administrativo por razones de inconstitucionalidad y de ilegalidad de los actos administrativos emanados de los órganos que conforman la Administración Nacional Central, Descentralizada y la que goza de Autonomía funcional. En este sentido se atribuye al conocimiento de la Sala Político-Administrativa, la declaratoria de nulidad de los "actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional" (Art. 42, ord. 10), y en

esta expresión se incluye lo que se denomina la "Administración Central", es decir, la Presidencia de la República, los Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, conforme a la nueva Ley Orgánica de la Administración Central. Queda fuera de toda duda, en mi criterio, con esta atribución a la Corte, la posibilidad que existe de impugnar actos administrativos de los Inspectores del Trabajo o de los Registradores Públicos, que ha sido discutida en la Corte Suprema.

Además, en el ámbito administrativo nacional se incluyen en la norma residual y ambigua del ordinal 11º del Artículo 42 de la Ley Orgánica, la impugnabilidad por sólo motivos de inconstitucionalidad ante la Sala Político-Administrativa de los actos administrativos de los establecimientos públicos, es decir, de las personas jurídicas de derecho público, con lo que se abarca parte de la Administración Descentralizada (aquella con formas jurídicas de derecho público). Sin embargo, esta norma residual permite la impugnación de estos actos administrativos de los entes públicos descentralizados, sólo por motivos de inconstitucionalidad.

Por último, y también en el ámbito nacional, se atribuye competencia a la Sala Político-Administrativa para declarar la nulidad de los actos administrativos individuales de los organismos de la Administración Central pero que gozan de autonomía funcional, tales como el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y el Consejo de la Judicatura.

En segundo lugar, y por interpretación del ordinal 11º del Artículo 42 de la Ley Orgánica, también estarían sometidos al control contencioso administrativo pero por solo motivos de inconstitucionalidad, los actos administrativos de efectos individuales emanados de los órganos del Poder Judicial, del Presidente del Congreso, y de los Gobernadores del Estado.

Como consecuencia de estas asignaciones de competencia, del contenido de los ordinales 10, 11 y 12 del artículo 42 que fija la competencia de la Sala Político-Administrativa en el contencioso de anulación de los actos administrativos de efectos individuales, la ley deja fuera de control, por motivos de ilegalidad, a los actos administrativos emanados del Presidente

del Congreso, de los órganos del Poder Judicial y de los establecimientos públicos contrariando el espíritu de la Constitución y el sentido de la Exposición de Motivos de la Ley.

En el ámbito de los Estados y Municipalidades, se atribuye competencia a los Tribunales Superiores para conocer, por solas razones de ilegalidad, de los recursos contra los actos administrativos de efectos particulares emanados de "autoridades estatales o municipalidades", por lo que no sólo se abarca a las autoridades ejecutivas sino también a las legislativas sin exclusión de ningún tipo. Quedarían, sin embargo, excluidos de control los actos administrativos de efectos individuales emanados de los Concejos por motivos de inconstitucionalidad.

Por último, no debe dejarse de hacer mención a la atribución contenida en el artículo 185 de la Ley y que atribuye competencia a la futura Corte Primera para conocer de los recursos contra actos administrativos de efectos particulares emanados de autoridades que sean diferentes a "los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público", al "Poder Ejecutivo Nacional", a los entes públicos de la Administración descentralizada, a los órganos del Poder Judicial, a los organismos de la Administración Central con autonomía funcional y a las autoridades ejecutivas o municipales. Realmente creo que se trata de una norma mal concebida, pues he tratado de localizar alguna autoridad pública distinta de las nombradas y no he podido identificarla. La Corte Suprema de Justicia tendrá que interpretar estas normas para asignar competencias a la Corte Primera.

A continuación se presenta un esquema de interpretación sobre los actos administrativos de efectos individuales susceptibles de ser recurridos conforme a la nueva Ley, así como de la distribución de competencias:

1. ANTE LA SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

A. *Por razones de "inconstitucionalidad" e "ilegalidad"*
(Art. 42, ord. 10º).

Los actos administrativos del *Poder Ejecutivo Nacional*. Se incluyen aquí los actos de la Administración (Nacional)

Central: Presidente de la República, Ministerios, Oficinas Centrales de la Presidencia, y de la Procuraduría General de la República.

B. *Sólo por razones de "inconstitucionalidad" (Art. 42, ord. 11º).*

Los actos administrativos de los órganos del Poder Público en los casos no previstos en los ordinales 3º, 4º y 6º del Artículo 215 de la Constitución. Estos son:

- a. Los actos administrativos emanados de los órganos del Poder Judicial.
- b. Los actos administrativos emanados del Presidente del Congreso Nacional.
- c. Los actos administrativos emanados de los establecimientos públicos (corporativos, institucionales y asociativos).
- d. Los actos administrativos de los Gobernadores de Estado.

— A esta enumeración se llega, por exclusión, al analizar los casos previstos en los ordinales 3º, 4º y 6º del Artículo 215 de la Constitución, y que son los siguientes:

Ord. 3º Las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos Legislativos (Senado y Cámara de Diputados).

Ord. 4º Leyes estatales, Ordenanzas Municipales y actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios.

Ord. 6º Reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional (donde se incluyen los actos de gobierno).

Diversas cuestiones surgen de esta interpretación:

- a. La inclusión de los actos administrativos de los establecimientos públicos resulta del hecho de que éstos también, como administración descentralizada, son órganos que ejercen una cuota parte del Poder Público.
- b. Quedan excluidos de esta atribución de competencia:
 - la impugnación por solas razones de *ilegalidad* de los actos administrativos emanados:
 - del Presidente del Congreso

- de los establecimientos públicos y
- de los órganos del poder judicial;
- la impugnación por solas razones de *inconstitucionalidad* de los actos emanados de los Concejos Municipales.

C. Por razones de “*inconstitucionalidad*” e “*ilegalidad*” (Art. 42, ord. 12º).

- Los actos administrativos del
- Consejo Supremo Electoral
 - Consejo de la Judicatura
 - Contraloría General de la República
 - Fiscalía General de la República

2. ANTE LOS TRIBUNALES SUPERIORES

Sólo por razones de *ilegalidad* (Art. 181):

- Los actos administrativos de las autoridades estatales o municipales.

3. ANTE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Sólo por razones de *ilegalidad* (art. 185, ord. 3º):

- los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9º, 10º, 11º y 12º del Artículo 42.

— aparentemente, conforme a este ordinal, no habría atribuciones concretas asignadas a este Tribunal, pues si se analizan las autoridades a las cuales se refieren esos ordinales, allí se comprenden materialmente todos los entes y órganos públicos:

Ord. 9º Los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público (Nacional, estatal o municipal):

- en este sólo ordinal materialmente se incluyen todas las autoridades públicas, por lo que el residuo no surtiría efectos;

Ord. 10º El Poder Ejecutivo Nacional:

es decir la Administración Central: Presidente de la República, Ministerios, Oficinas Presidenciales y Procuraduría General de la República;

Ord. 11º (Por exclusión residual):

- órganos del Poder Judicial,
- Presidente del Congreso,
- establecimientos públicos (corporativos, institucionales y asociativos),
- gobernadores de Estado.

Ord. 12º Consejo Supremo Electoral,
Consejo de la Judicatura,
Contraloría General de la República,
Fiscalía General de la República,

4. CONCLUSION PRELIMINAR

A. La Constitución Nacional, en sus Artículos 206 y 215 no permite dejar fuera de control contencioso-administrativo a ningún acto administrativo de efectos particulares.

B. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al distribuir las competencias deja fuera de control a los siguientes actos:

- por razones de ilegalidad, los actos administrativos emanados del
 - Presidente del Congreso,
 - de los órganos del Poder Judicial,
 - de los establecimientos públicos.
- Por razones de inconstitucionalidad, los actos emanados de los Concejos Municipales.

C. Esta situación es absurda y la Corte tendrá que interpretar la ley para la asignación de competencias.

D. La Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, de acuerdo a la interpretación estricta y lógica de las normas de la Ley Orgánica resulta que no tendría competencias en el contencioso de anulación de los actos administrativos individuales, lo que parece absurdo.

La Corte Suprema tendrá que interpretar la Ley y asignarle competencias en los supuestos que hemos señalado como excluidos de control. Esto parece que lo ha comenzado a hacer en cuanto a los actos de los establecimientos públicos (UCV) en Sentencia reciente de 26-1-77.

V. LAS CONDICIONES DE RECURRIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES

Pero no basta con que se trate de un acto administrativo de efectos particulares de los que son impugnables, para que puedan ser recurridos por la vía contencioso-administrativa, sino que, además es necesario que reunan ciertas condiciones de recurribilidad: es indispensable que se trate de un acto administrativo definitivo, que cause estado y que no sea firme. Tres son, por tanto, las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa, que analizaré separadamente.

1. QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA DEFINITIVO

Un acto administrativo es definitivo cuando implica la resolución, con plenos efectos jurídicos, de la cuestión sometida a conocimiento o decisión de la Administración. El acto definitivo, por tanto, es el que resuelve el fondo del asunto, y por ello, no necesariamente es un acto que emana del superior de la jerarquía administrativa. Normalmente, el acto es definitivo a niveles inferiores de la jerarquía, y por ello se distingue el acto definitivo del acto que causa estado.

Por contraposición al acto definitivo se habla de actos de trámite o preparatorios de la decisión y que forman parte del

procedimiento administrativo. Serían actos de trámite, y por tanto, no recurribles, las Actas de iniciación de un procedimiento, las citaciones y notificaciones, los actos consultivos (opiniones, dictámenes) y en fin, todos los actos destinados a permitir y preparar la decisión de fondo. Por ello, los actos de trámite no ponen fin al asunto y en cambio, el acto definitivo si pone fin al asunto, en tanto en cuanto resuelve el fondo del mismo. Para que un acto sea recurrible es necesario, por tanto, que sea de estos actos administrativos definitivos.

Pero, sin duda, algunos actos administrativos de trámite pueden tener fuerza de definitivos porque impidan la continuación del procedimiento administrativo o decidan indirectamente el fondo del asunto. En estos casos, aun cuando se trate de actos de trámite, por tener fuerza de definitivos, son también susceptibles de ser recurridos en vía contencioso-administrativa. Se asemeja esta situación a lo que sucede en materia de recurso de casación, en el cual procede el recurso no sólo contra las sentencias definitivas de última instancia sino contra las interlocutorias que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación.

2. QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO CAUSE ESTADO

Un acto administrativo causa estado cuando no es revisable en vía administrativa porque se ha agotado la misma; y la vía administrativa se agota, sea porque el acto ha sido dictado por el superior jerárquico y no se prevé legalmente ningún recurso de reconsideración contra el mismo; sea porque el acto del inferior se ha recurrido por vía jerárquica ante el superior, y su decisión agota dicha vía, o se ha recurrido por vía de reconsideración, al no prever la Ley el recurso jerárquico sino sólo la reconsideración del acto por el inferior; sea porque el acto del inferior, *per se*, legalmente agote la vía administrativa al no preverse su revisión ni por vía de reconsideración ni por vía jerárquica.

El ordenamiento jurídico, en este sentido, es variable y prevé esas diversas formas de agotamiento de la vía administrativa: por ejemplo, en materia de registro de la propiedad industrial, para que se agote la vía administrativa debe recurrirse el acto

del Registrador para ante el Ministro de Fomento; en materia de Impuesto sobre la Renta, la vía administrativa se agota con la decisión, por parte del Administrador respectivo, del recurso de reconsideración que se intente contra su liquidación; y en materia de inquilinato, la decisión del Director respectivo agota la vía administrativa.

Con este requisito de recurribilidad se persigue que el acto administrativo, para poder ser impugnado, debe estar investido de la necesaria estabilidad de manera que no pueda ser ya revisado, legalmente, por la propia Administración.

3. QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO SEA FIRME

Por último, para que sea recurrible en vía contencioso-administrativa, el acto administrativo de efectos particulares no debe ser un acto firme, es decir, irrecurrible para el interesado, por haberse vencido el lapso de caducidad previsto en la Ley. La firmeza equivale, entonces, a irrecurribilidad por el transcurso del lapso de caducidad dentro del cual debe intentarse el recurso, que no puede interrumpirse y se cumple fatalmente. Por supuesto, la firmeza es una característica de los actos administrativos de efectos particulares, y por eso la diferencia de procedimiento en relación a los actos administrativos de efectos generales o contenido normativo: éstos no tienen lapso de caducidad para impugnarlos pues no adquieren firmeza; al crear situaciones jurídicas generales, las mismas pueden ser modificadas o derogadas en cualquier momento, y por tanto, también impugnadas en cualquier tiempo.

De acuerdo al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte, el lapso de caducidad establecido para la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares es de seis meses contados a partir del comienzo de los efectos del acto, es decir, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República o de su notificación al interesado, "si fuere procedente y aquella no se efectuare". Parecería, de esta norma, que se deja a la Administración la posibilidad de recurrir siempre a la publicación de los actos para que comiencen a surtir efectos obviando el requisito de su notificación personal. La Ley no regula, sin embargo, los supuestos de lapsos de caducidad más reducidos

establecidos en leyes especiales. En estos casos, como lo ha establecido la jurisprudencia, estimamos que deben aplicarse con preferencia las normas especiales que establecen plazos específicos (sentencia de 20-6-62).

De acuerdo a lo antes señalado, por tanto, los actos administrativos de efectos individuales para que puedan ser recurribles deben ser definitivos, que causen estado, y que no sean firmes.

4. EL CASO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Ahora bien, para que proceda el recurso, es necesario que exista un acto administrativo, es decir, que se haya manifestado la voluntad de la Administración en forma previa. Por ello, en principio, si no hay acto definitivo que causa estado no habría recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Corte admite dos supuestos de recurso en la ausencia de un acto que reúna las condiciones de recurribilidad señaladas.

En efecto, en primer lugar, admite un recurso contra la inacción o el silencio total de la Administración, al atribuir a la Corte competencia para "conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con la Ley" (Art. 42, ordinal 23); atribución que se confiere, en la misma forma, a los Tribunales Superiores, en los casos de abstención o negativa de las autoridades estatales o municipales (Art. 182, ord. 1º). Este recurso contra la inacción, sin embargo, está sujeto a lo que dispongan las leyes especiales, por lo que en la actualidad, la atribución no parece ser directamente efectiva.

En segundo lugar, la Ley prevé la posibilidad de recurrir un acto administrativo que no causa estado por no haberse decidido el recurso administrativo interpuesto contra el mismo en un lapso de noventa días a contar de la interposición. A pesar de que no haya causado estado, la Ley admite el recurso en el lapso de seis meses contados a partir de la publicación o notificación del acto del inferior que se ha recurrido (Art. 136).

En esta forma se asegura el derecho al recurso jurisdiccional, del interesado, aún ante el silencio de la Administración.

VI. MOTIVOS DE IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES Y RECURRIBLES

La jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto controlar la conformidad con el ordenamiento jurídico, de los actos administrativos, y por ello, la Constitución le da atribución para declarar la nulidad de dichos actos por “contrariedad al derecho”. La expresión, que ya se habrá comentado en este ciclo de conferencias, implica que el control no es sólo un control de la legalidad en sentido estricto —sumisión a la Ley— sino de la conformidad con el orden jurídico; y éste abarca no sólo el derecho escrito sino también los principios generales del derecho administrativo. No es difícil comprender cuán importante ha sido el control ejercido por la Corte Suprema sobre la Administración tomando como base los principios generales del derecho administrativo, en ausencia de cuerpos normativos que establezcan y precisen el régimen jurídico del actuar administrativo.

En base a este control de sumisión al derecho de los actos administrativos, el panorama de los motivos del recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares, o en otras palabras, de los vicios de dichos actos, es sumamente amplio. Su estudio pormenorizado llevaría más de una conferencia. Por ello, a continuación nos limitaremos a exponer las líneas generales de dichos motivos, destacando los de mayor importancia, en dos grandes grupos: los vicios de inconstitucionalidad y los vicios de ilegalidad, donde incluiremos todos los vicios de contrariedad al derecho.

1. VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El vicio de inconstitucionalidad puede acompañar al acto administrativo cuando éste viola, directamente, una norma constitucional, o cuando está viciado de incompetencia, pero de orden constitucional.

A. *Violación directa de la Constitución*

La violación directa de la Constitución se produce cuando el acto administrativo vulnera, directamente, una norma cons-

titucional. Esto sucede, por ejemplo, en un acto discriminatorio que viole el principio de la igualdad consagrado en el art. 61 de la Constitución.

Sin embargo, no toda norma constitucional puede invocarse como violada a los efectos de la procedencia del recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos: la infracción del artículo 117 de la Constitución, que prevé que este texto “y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”, conforme al artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte “no podrá invocarse como fundamento” del recurso. La razón de esta norma, que recoge una doctrina jurisprudencial, es evitar que se impugnen actos administrativos por incompetencia, con la sola invocación del artículo 117 de la Constitución, sin la indicación precisa de las normas legales o constitucionales atributivas de competencia que han sido lesionadas.

B. *La incompetencia de orden constitucional*

El segundo vicio de inconstitucionalidad de los actos administrativos es la incompetencia de orden Constitucional, que puede ser o la usurpación de autoridad o la usurpación de funciones.

a. *La usurpación de autoridad*

La usurpación de autoridad se produce cuando una persona sin investidura, asume una función pública y realiza actividades administrativas. Según la Constitución (Art. 119) “toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”; y dicho vicio se da no sólo en la ausencia de investidura del autor del acto, sino en los casos de investidura ya concluida o de investidura irregular o anulada.

b. *La usurpación de funciones*

La usurpación de funciones, por otra parte, se produce cuando se dicta un acto administrativo por una autoridad administrativa con investidura pero ejerciendo funciones públicas atribuidas a otro órgano de otro Poder del Estado. Habría este

vicio cuando la autoridad administrativa dicta el acto usurpando funciones atribuidas a los Tribunales o a las Cámaras Legislativas. Se trata de una incompetencia de orden constitucional, pues en dicho texto es que se establece la separación orgánica de poderes.

2. VICIOS DE ILEGALIDAD

Además de los vicios de inconstitucionalidad, los actos administrativos de efectos particulares pueden estar viciados y dan motivo al recurso de nulidad, por diversas contravenciones al derecho o al ordenamiento jurídico. A pesar de que el término "ilegalidad" podría identificarse con la sola violación de Ley, por simple convencionalismo y debido a su uso común, emplearemos la expresión "vicios de ilegalidad" para englobar todos estos vicios de contrariedad al derecho, que ordenaremos en cuatro grandes grupos: la violación de Ley u otra norma de derecho administrativo; vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos administrativos; vicios que afectan los requisitos de forma de los mismos; y vicios que afectan los efectos de dichos actos.

A. *La violación de Ley u otra norma de derecho administrativo*

El primer grupo de vicios de los actos administrativos se produce cuando, al dictarlos, el funcionario viola directamente alguna de las fuentes del derecho administrativo aplicable a su actuación, sea una Ley, un reglamento o un principio general del derecho administrativo. Debe señalarse que, en particular, en este último supuesto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido reiterativa en admitir la violación de principios generales del derecho administrativo como vicio de los actos. Tal ha sucedido, por ejemplo, como se verá, con el principio *audi alteram partem* (audiencia del interesado).

B. *Los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos*

Los vicios de los actos administrativos que afectan sus requisitos de fondo tienen que ver con la competencia, la base legal, el objeto, la finalidad, y la causa, y sucesivamente se denomi-

nan: incompetencia, ausencia de base legal, vicio en el objeto, desviación de poder y abuso o exceso de poder. Sin dejar de hacer una rápida mención respecto de todos ellos, me detendré algo en el análisis del vicio de abuso o exceso de poder, o vicio en la causa del acto administrativo que abre un riquísimo campo de control en el contencioso-administrativo, particularmente respecto de los actos discrecionales.

a. *La incompetencia*

Sin duda, la incompetencia es el vicio más común de los actos administrativos de efectos particulares, también denominado en la doctrina, extralimitación de atribuciones. En efecto, la competencia, en derecho público, requiere texto expreso, por lo que la misma no se presume. Por tanto, todo acto dictado por un funcionario que no tenga atribución expresa para emanarlo es un acto viciado de incompetencia. Esta incompetencia, por otra parte, puede ser por la materia, el territorio, el tiempo y el grado jerárquico.

Debe señalarse, además, que así como la competencia requiere texto expreso, las desviaciones de la competencia, es decir, la delegación y la avocación, también requieren texto expreso. Por tanto, también sería ilegal el acto administrativo dictado en base a una delegación no autorizada legalmente.

b. *La ausencia de base legal*

Pero el acto administrativo de efectos particulares también puede estar viciado cuando se dicta por un órgano competente, pero sin base legal. Por ejemplo, el registrador de la propiedad industrial tiene competencia para negar el registro de una marca que tenga similitud con otra ya registrada; sin embargo, si esta ya había pasado al dominio público, la negativa de registro carecería de base legal, es decir, el supuesto de derecho no sería el aplicable al supuesto de hecho que es la causa del acto administrativo.

c. *El vicio en el objeto*

El tercer vicio que afecta los requisitos de fondo del acto administrativo, es el vicio en el objeto, cuando este constituye un ilícito (delito), cuando es indeterminado o indeterminable.

d. *La desviación de Poder*

El vicio en la finalidad del acto administrativo, por ejemplo, cuando ésta no se cumple o se desvía, se denomina “desviación de poder”, término consagrado en el artículo 206 de la Constitución. Conforme a ello, estarían viciados de desviación de poder, los actos dictados por un funcionario competente y conforme al supuesto legal aplicado, pero buscando un fin distinto, particular del funcionario y aún público, pero distinto al previsto en la norma.

e. *El abuso o exceso de poder*

Por último, además de la incompetencia, de la ausencia de base legal, de los vicios en el objeto y de la desviación de poder, los actos administrativos pueden también estar viciados en su causa o en sus motivos, y al vicio en la causa o motivo lo denomina la jurisprudencia como “abuso o exceso de poder”.

En mi criterio, este es el vicio que muestra mayor interés práctico, pues entre otros factores, su desarrollo por la jurisprudencia ha permitido el control de los motivos, particularmente en el acto discrecional.

En efecto, la causa o motivo del acto administrativo está configurado por las circunstancias o presupuestos de hecho que provocan la adopción del acto. Previa a la emisión de todo acto administrativo, por tanto, la Administración debe realizar una doble operación: la comprobación de los hechos y la calificación y apreciación de los mismos. En ambas operaciones pueden surgir vicios.

a'. *Vicios en la comprobación de los hechos*

En el procedimiento administrativo, en general, y particularmente en los procedimientos sancionatorios, la carga de la prueba de los presupuestos de hecho está en manos de la administración. Ella, por tanto, debe comprobar los hechos; y en esta comprobación de los hechos la administración —al igual que en materia procesal civil y en el ámbito del control de Casación (Art. 435 CPC)— puede violar una norma legal establecida para valorar el mérito de la prueba, sea porque

valore una prueba, para probar hechos para los cuales no se admite; sea porque le dé valor pleno a una prueba mal hecha; sea porque incurra en falso supuesto, es decir, admita como probados hechos que no lo han sido en el expediente administrativo; dé por probados hechos que del mismo expediente administrativo resultan inexactos; o atribuya la existencia de menciones en actas del expediente administrativo que no las contengan.

En todos estos supuestos, el vicio en la comprobación de los hechos que constituyen la causa del acto administrativo acarrea la ilegalidad del acto y su impugnabilidad.

b'. *Vicios en la calificación y aplicación de los hechos*

Pero una vez comprobados los hechos, la Administración debe calificarlos y apreciarlos, y en esta operación puede tergiversar los hechos, falseando los presupuestos, o puede apreciarlos erradamente, produciéndose un error de hecho. En estos casos, el acto administrativo dictado estaría también viciado.

Pero en este campo de la apreciación de los hechos es precisamente donde se manifiesta plenamente el ejercicio del poder discrecional de la Administración y, por tanto, donde este debe ser limitado para controlar la tendencia a la arbitrariedad. En efecto, la esencia del poder discrecional está en la libertad de apreciación de los hechos o motivos y de la oportunidad y conveniencia de la acción, que el legislador otorga a la autoridad pública; y precisamente, con el control contencioso-administrativo de los motivos, es decir, de la apreciación de los hechos por la Administración, se persigue limitar la arbitrariedad administrativa.

Pero antes de señalar esos límites a la discrecionalidad, deben distinguirse los supuestos que la configuran, de la apreciación que puede existir en los casos de previsión legal de conceptos jurídicos indeterminados. En estos supuestos, por ejemplo, cuando las Ordenanzas Municipales autorizan a las autoridades respectivas a decidir la demolición de los inmuebles que amenazan o se encuentran en ruina, la Autoridad Municipal al apreciar el estado de "ruina" lo único que hace es aplicar la Ley y determinar si el inmueble se encuentra o no en ruina. Hay una

sola solución a adoptar en estos casos, aun cuando, por supuesto, puede haber error de hecho en la apreciación. Sin embargo, la administración no tiene libertad de apreciación discrecional.

En la discrecionalidad auténtica, en cambio, la Administración sí tiene libertad de apreciación de los hechos y de la oportunidad y conveniencia de su acción, concedida legalmente. La jurisprudencia contencioso-administrativa en este sentido, ha venido apelando a los principios generales del derecho para limitar la discrecionalidad y anular actos administrativos, y entre ellos, a los principios de la racionalidad, justicia, igualdad y proporcionalidad.

a" *Las violaciones al principio de la racionalidad*

La primera limitación al poder discrecional es que este debe ejercerse racionalmente tanto en relación a la oportunidad de la actuación como en cuanto a las apreciaciones técnicas que sean necesarias.

En cuanto a la elección del momento oportuno de la actuación, este debe ser congruente con la medida adoptada. Si por ejemplo, existe peligro de infección de carne de cerdo, la prohibición de importación no puede imponerse una vez que el mismo ha pasado. Por otra parte, se hace necesario que la libertad de apreciación responda a criterios técnicos racionales. En el mismo ejemplo, si el peligro de infección de la carne existe en determinados países, no tiene por que prohibirse la importación respecto de países de otros continentes. Las medidas administrativas deben así obedecer a criterios de racionalidad técnica, de manera que si la Administración se aparta de ella, incurre en ilegalidad.

La limitación de mayor importancia en este campo a nivel del derecho positivo la encontramos en el Reglamento general de Alimentos que autoriza a la autoridad administrativa para adoptar, con discrecionalidad, las medidas sanitarias que considere conveniente para la mejor alimentación del país. Sin embargo, agrega el Reglamento, que cuando dichas medidas deban tomarse a juicio de la autoridad sanitaria, deben estar fundadas en principios, normas, directrices o apreciaciones de carácter científico o técnico, y no pueden ser el resultado de

una actuación arbitraria. Tal sucede, por ejemplo, en la prohibición que puede adoptarse de utilización de determinados utensilios metálicos en la preparación de alimentos.

b" *Las violaciones del principio de la justicia*

El acto administrativo discrecional, además de tener que ser racional, debe ser justo y equitativo, por lo que si, por ejemplo, una situación determinada se debe a la acción u omisión de la propia Administración, no podría ella sancionarla y dejar caer en el particular todas las consecuencias de la misma. Es clásico, en este sentido, el ejemplo de la jurisprudencia italiana: no es procedente la separación de un funcionario de su cargo por bajo rendimiento en el trabajo, si la disminución de su capacidad ha sido por causa del propio servicio público. Los actos inequitativos, por tanto, también estarían viciados.

c" *Las violaciones del principio de la igualdad*

Este principio, en Venezuela de rango constitucional, impone a la Administración la obligación de ser imparcial frente a los particulares y de dar un tratamiento igual a los que se encuentren en iguales condiciones. Todo acto administrativo que dé tratos de favor o tratos disparejos está viciado por discriminatorio. En este campo, por otra parte, tiene una enorme importancia el precedente administrativo: si frente a una situación de hecho la Administración adoptó una decisión, sería violar el principio de la igualdad si frente a otra situación de hecho igual adoptase otra decisión.

d" *La violación del principio de la proporcionalidad*

Pero no sólo el acto discrecional que sea irracional, injusto o desigual estaría viciado, sino que también habría vicio en los supuestos del acto administrativo desproporcionado. En efecto, si la Ley autoriza a la Administración para tomar las medidas que juzgue conveniente dentro de una escala (un límite máximo y mínimo para multas, por ejemplo), la Administración no puede actuar arbitrariamente, sino que debe adecuar su acto a los supuestos de hecho, de manera que la relación que

se establezca sea proporcional. Por ello, sería desproporcionado que ante una falta leve, se imponga la sanción máxima.

C. *Vicios que afectan los requisitos de forma de los actos*

Además de los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos administrativos, también pueden distinguirse los vicios que afectan los requisitos de forma de dichos actos, y que podemos clasificar en requisitos adjetivos y formales.

a. *Los requisitos adjetivos*

En cuanto a los requisitos adjetivos, estos tienen que ver con el cumplimiento del procedimiento administrativo y todos sus trámites y exigencias. Este, como todo procedimiento, está constituido por una serie de actos concatenados cuyo cumplimiento resulta indispensable para su continuación y para la debida garantía del particular.

En este campo, por supuesto, muchos vicios podrían detectarse, por lo que nos limitaremos a señalar los de mayor relevancia. En cuanto a la iniciación del procedimiento, por ejemplo, es de destacar que los procedimientos sancionatorios generalmente deben iniciarse con el levantamiento de un Acta en la cual se deja constancia de los hechos normalmente en presencia del interesado. La ausencia o defectos de esta Acta afecta el acto administrativo que en definitiva se dicte.

Por otra parte, todo acto administrativo que afecte los derechos e intereses de un particular, debe ser dictado previa audiencia del interesado, pues de lo contrario —lo que sucede con mucha frecuencia— se cercenaría el derecho a la defensa del particular. En estos casos el acto también estaría viciado.

En el curso del procedimiento administrativo, muchos actos de trámite son de obligatorio cumplimiento de manera que los actos podrían resultar viciados si esos trámites no se cumplen. Esto sucede, por ejemplo, en materia de consultas o dictámenes. Es muy frecuente la exigencia de obtención obligatoria de opiniones de órganos consultivos antes de que se dicte una providencia; la no obtención de la consulta obligatoria

viciaría el acto administrativo; y si la consulta, además de obligatoria, es vinculante, el hecho de que no la siga el órgano que dicta el acto también lo viciaría.

b. *Los requisitos formales*

Pero además de requisitos adjetivos o procedimentales, cuyo incumplimiento vicia el acto administrativo, también existen una serie de requisitos formales de necesario cumplimiento.

Por ejemplo, en cuanto a la formación de la voluntad de los órganos colegiados, es indispensable la observancia de los requisitos de quorum para la instalación, para la deliberación y para la votación; de lo contrario —lo que también es muy frecuente— el acto estaría viciado.

Por otra parte, el acto administrativo debe ser, en general, expresado formalmente por escrito con fecha, firma y sello, y la ausencia de estos requisitos podría afectar el acto.

Por último, entre los requisitos formales de los actos administrativos, la jurisprudencia ha venido exigiendo la motivación de los mismos, es decir, la expresión formal de los motivos en su texto, lo que equivale, al decir de la Corte Suprema, a “la ordenada exposición de las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento al acto” (Sentencia de 22-7-74). La motivación, en esta forma, se ha considerado como la condición esencial para que pueda ejercerse el derecho a la defensa del acto administrativo.

La motivación, aparte de que la exija expresamente la Ley, debe estar presente en todo acto mediante el cual se imponga una sanción o un reparo o se afecte un derecho subjetivo; y en general, en los actos discrecionales, de manera que pueda ejercerse el control sobre los motivos que hemos señalado, y salvo, por supuesto, que la Ley exima expresamente a la Administración de la obligación de motivar, lo cual no es infrecuente.

D. *Vicios que afectan los efectos de los actos administrativos*

Pero los vicios de los actos administrativos no sólo pueden surgir en relación a los requisitos de fondo o forma de los mis-

mos, sino también en cuanto a los efectos del acto. Diversos supuestos de vicios pueden destacarse en estos casos.

a. *En relación a los efectos temporales de los actos*

En primer lugar, en relación a los efectos temporales de los actos administrativos. Estos deben tener efectos hacia el futuro, por lo que los actos administrativos de efectos retroactivos estarían viciados, siendo de destacar, entonces, que la irretroactividad no sólo es característica de los actos de efectos generales, sino también de los actos de efectos particulares de carácter constitutivo.

Pero en relación a los efectos temporales de los actos administrativos debe señalarse que, en principio, estos no pueden someterse ni a condición ni a término, suspensivos o extintivos, salvo que la ley lo autorice expresamente. Todo acto administrativo condicionado sin autorización legal, estaría viciado.

Por último, debe también señalarse que los efectos de los actos administrativos, salvo cuando exista condición resolutoria o término extintivo, se presumen indefinidos, no pudiendo la Administración suspender dichos efectos a su arbitrio. Toda suspensión de efectos de un acto administrativo no autorizada legalmente estaría viciada.

b. *En relación a la cosa juzgada administrativa*

Pero también en relación a los efectos de los actos administrativos estos no pueden ser dictados desconociendo los efectos de otros actos administrativos que hayan producido cosa juzgada administrativa.

En efecto, los actos administrativos firmes, creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, son actos irrevocables, por lo que sus efectos son obligatorios y no pueden ser desconocidos ni por la propia Administración Pública ni por los particulares. Por tanto, todo acto administrativo que viole la cosa juzgada administrativa, y que por ello, implique la modificación o revocación de un acto firme irrevocable, estaría viciado y también sería susceptible de ser impugnado. Quedan a salvo, por supuesto, los casos extremos y excepcio-

nales de nulidad absoluta frente a la cual no puede oponerse la irrevocabilidad proveniente de la cosa juzgada administrativa.

c. *En relación a la ejecución de los actos administrativos*

Pero además de los vicios en cuanto a los efectos temporales y en cuanto a la violación de la cosa juzgada administrativa, los actos administrativos también pueden resultar viciados en los medios de ejecución adoptados por la Administración. En particular, ciertos actos administrativos pueden ser ejecutados en forma forzosa por vía administrativa y previa autorización legal. Por tanto, toda ejecución no autorizada legalmente o por medios no admitidos, estaría también viciada.

VII. LAS CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES

El último punto de las diversas cuestiones que suscitaba el tema de esta conferencia se refiere a las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares impugnables conforme a la Ley. Estas condiciones de admisibilidad tradicionalmente han sido tres: la legitimación activa, el agotamiento de la vía administrativa, y el lapso de caducidad. La nueva Ley, además ha incorporado otras condiciones de admisibilidad que sólo enunciaremos en virtud de que serán analizadas en otra conferencia.

Antes de señalar someramente estas condiciones de admisibilidad, debe insistirse, sin embargo, en que en ellas es que radica, fundamentalmente, la razón de la distinción entre los procedimientos destinados a impugnar los actos de efectos generales de los actos administrativos de efectos particulares. Las condiciones de admisibilidad que veremos, en nuestro criterio, se exigen sólo respecto de los actos administrativos de contenido no normativo, es decir, de efectos particulares, sean actos ge-

nerales o individuales; y la razón de que respecto a los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos generales no se exijan dichos requisitos, está precisamente en el contenido normativo que tienen.

1. LA LEGITIMACION ACTIVA

Ahora bien, en cuanto a la legitimación activa en la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, la Ley Orgánica de la Corte exige que el recurrente alegue un "interés personal, legítimo y directo" (Art. 121) lesionado por el acto recurrido. Ello hace inadmisibile el recurso cuando se alegue un simple interés —que sí puede servir de fundamento para el recurso contra los actos de efectos generales— y ese interés legítimo se materializa en el hecho de que el o los interesados sean los destinatarios del acto o en que estos se encuentren en una especial situación de hecho frente al actuar administrativo, de manera que, por ello, el ordenamiento jurídico proteja especialmente su interés en la legalidad de la actividad administrativa.

Pero, por supuesto, no basta que el recurrente alegue la lesión de su interés personal, legítimo y directo; es necesario que pruebe dicha lesión, y la carga de la prueba, como en toda la impugnación, corresponde al propio interesado.

2. EL AGOTAMIENTO DE LA VIA ADMINISTRATIVA

La segunda condición de admisibilidad en el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares es el agotamiento de la vía administrativa, es decir, que el acto administrativo que se impugne, cause estado. Esta condición de admisibilidad, por tanto, equivale al requisito de recurribilidad del acto administrativo de efectos particulares al cual ya nos hemos referido al indicar que debe causar estado; a lo indicado nos remitimos.

Sin embargo, debemos insistir en que en los recursos contra los actos de efectos generales, es decir, de contenido normativo, precisamente por esto, no se exige esta condición de admisibili-

dad, por lo que en un recurso contra un acto administrativo general de contenido no normativo (y por tanto de efectos particulares) sí debe exigirse el cumplimiento de esta condición.

3. EL LAPSO DE CADUCIDAD

Además de la legitimación activa y del agotamiento de la vía administrativa, la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares (generales o individuales) está sometida a un lapso de caducidad de seis meses contados a partir de su publicación o notificación al interesado (Arts. 134 y 84, ordinal 3º); y ello, porque dado el contenido no normativo del acto, sus efectos concretos o particulares no pueden quedar eternamente abiertos a la impugnación, pues ello atentaría contra la estabilidad de las decisiones administrativas y la seguridad jurídica. Al contrario, los actos de efectos generales, precisamente por tener contenido normativo, y sólo por eso, dado que crean, modifican, o extinguen situaciones jurídicas generales, pueden ser impugnados en cualquier tiempo.

En relación a los actos administrativos de efectos particulares ya nos hemos referido indirectamente a esta condición de admisibilidad al señalar que uno de los requisitos de recurribilidad de los mismos es que no hayan quedado firmes. A lo dicho nos remitimos. Aquí, sin embargo, sólo quiero plantear el problema de la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares viciados de nulidad absoluta, como sería un acto violatorio del artículo 61 de la Constitución (discriminatorio), un acto dictado con usurpación de autoridad, un acto cuyo objeto sea delito o un acto dictado con ausencia absoluta y total del procedimiento legalmente prescrito. En estos casos, ¿la impugnación sólo podría hacerse durante el lapso previsto, o en virtud de la magnitud del vicio podría sostenerse que frente a la nulidad absoluta no hay lapso de caducidad? Es un problema no resuelto legalmente que corresponderá a la Corte su dilucidación.

4. OTROS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

Además de los señalados, pueden identificarse como requisitos de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo

de anulación de los actos de efectos particulares, la necesidad de que el objeto del recurso sea un acto recurrible (definitivo, que cause estado y que no sea firme); que la ley no prohíba el recurso contra dicho acto (Art. 84, ord. 1º); que no exista un recurso paralelo o acción ante otro Tribunal (Art. 84, ord. 2º); que se cumplan con los requisitos legales del libelo del recurso (Art. 84, ord. 6º); y que se cumpla con la exigencia del principio *solve et repete* cuando la Ley lo exija (Art. 122). No me detendré en el análisis de estas otras condiciones de admisibilidad del recurso, pues serán de análisis detallado en otras conferencias.

VIII. CONCLUSION

Hemos analizado someramente sólo un aspecto de la problemática del recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares; y ello nos ha llevado a pasar revista de varias cuestiones, muchas de ellas a través de su sólo enunciado, dada la limitación de tiempo. Pero como se trata de un ciclo de conferencias organizado con motivo de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, quiero terminar con una referencia a dicha Ley. Las opiniones que hemos oído aquí en las últimas dos semanas son, sin duda contradictorias; algunos conferencistas han alabado la Ley y otros han señalado que no pueden alabar su aparición. Yo no me coloco en esta última posición. Creo, en efecto, que la Ley Orgánica de la Corte, con todas sus imperfecciones, es un esfuerzo por recoger en el derecho positivo, la doctrina jurisprudencial de la propia Corte.

En este sentido, en general, la Ley no innova materialmente nada, sino que consagra legalmente diversas soluciones aceptadas y adoptadas por la jurisprudencia y la doctrina, y en esta materia, esto era precisamente lo que había que hacer: tomar en cuenta lo existente, perfeccionarlo y desarrollarlo. Lo contrario, innovar por copiar otros ordenamientos, hubiese sido una catástrofe para nuestro naciente derecho administrativo.

SEGUNDA PARTE

JURISPRUDENCIA

LA JURISDICCION CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVA: LOS ORGANOS Y EL
RECURSO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DE
ANULACION

(Vol. VI)

Con la colaboración de
Norma Izquierdo Corser y
Mary Ramos Fernández

I. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. EL SISTEMA JUDICIALISTA

873 . CSJ - SPA 14-12-70
G.O. N° 29.434, 6-2-71, pp. 219.984-985
G.F. N° 70, 1970, pp. 179-185

La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela está encomendada al Poder Judicial, conforme al sistema judicialista.

Una de esas disposiciones es el artículo 206 de la Constitución conforme al cual la “jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley”. El mismo artículo, en su único aparte, dispone que “los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes 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, y disponer lo necesario para el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

En ese artículo se funda, en primer término, el juez requirente para sostener que la acción propuesta ante él, es de la competencia de la Sala Político-Administrativa, sin advertir que el objeto de esa disposición es precisar el alcance de los poderes generales de que estarán investidos los tribunales de lo contencioso-administrativo, y por sobre todo, resolver, de una vez, en nuestro país, mediante un precepto constitucional, la polémica que ha dividido a tratadistas y legisladores, tanto en Europa como en América, acerca de la conveniencia de que sean órganos independientes del Poder Judicial, los que conozcan de las cuestiones que se susciten entre los particulares y la Administración con motivo de la actividad propia de ésta, en sus diversos niveles.

Como se indica en la exposición de motivos de la Constitución, ésta “consagra el sistema judicialista de la jurisdicción contencioso-

administrativa”, apartándose del sistema francés y reafirmando la tendencia tradicionalmente predominante en la legislación nacional, de atribuir el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración a los órganos del Poder Judicial. Ese control lo ejerce la Sala Político-Administrativa de acuerdo con la Décimoquinta Disposición Transitoria de la Constitución, la cual como se dijo antes, remite a las atribuciones que la legislación vigente confiere a la antigua Corte Federal, y a “las que establecen los ordinales 2º y 4º al 9º del artículo 215 de la Constitución”. En dicha disposición transitoria no se menciona —como es lógico— ni el artículo 49 ni el 206 de la Carta Fundamental, por lo cual la Sala no podría fundar en ninguno de ellos su competencia para conocer de una acción autónoma de amparo, como es la propuesta por los demandantes.

2. AMBITO

874. CF 3-12-59
 G.F. N° 26, 1959, p. 141

La jurisdicción contencioso-administrativa está reservada exclusivamente para los casos en que la Administración actúe en régimen de prorrogación, haciendo uso del Poder Público y con fines de utilidad pública.

Por consiguiente, si la Administración ha obrado en dicho contrato como persona jurídica privada, o sea, como sujeto de derechos y obligaciones de naturaleza civil, hay que considerar dicha convención también como de índole civil, y por ello, ajena a la vía contencioso-administrativa; ya que esta jurisdicción especial está reservada exclusivamente para los casos en que la Administración actúa en régimen de prerrogativa, haciendo uso del Poder Público de que está investida, y con fines de utilidad pública, que le son característicos.

875. CSJ - SPA 21-3-65
 G.F. N° 47, 1965, pp. 196-197

Las pretensiones que se deduzcan ante la jurisdicción contencioso-administrativa han de estar fundadas en preceptos de derecho administrativo.

Estima la Corte que la cuestión así planteada ha desembocado en un conflicto de competencia suscitado entre el referido Juzgado del Estado Bolívar y este Supremo Tribunal, que a esta Corte corresponde resolver conforme a la atribución que le confiere el ordinal 9º del artículo 215 *ejusdem*.

En efecto, en criterio de la Corte, la demanda que originó el proceso no se contrae a la nulidad de actos realizados por el Consejo Municipal en ejercicio de la potestad que le confieren la Constitución y las leyes como autoridad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Al contrario, en el presente caso se trata de dilucidar un problema de propiedad de tierras de las cuales se afirman dueños el Concejo Municipal y los particulares demandantes. A este respecto la Corte ha dicho, "que en toda pretensión que se proponga ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, debe examinarse previamente si cae dentro de la esfera de esta jurisdicción por estar fundada en preceptos de derecho Administrativo; porque ni una pretensión de este tipo puede ser deducida ante jurisdicción distinta, ni una pretensión con otro fundamento podrá ser examinada ante la jurisdicción contencioso-administrativa". (Sentencia de la Corte Federal de 3 de diciembre de 1959).

Considera la Corte que de avocarse, conforme a lo decidido por el Juez del Estado Bolívar, al conocimiento de este proceso, en la sentencia definitiva tendría que hacer este mismo pronunciamiento relativo a su incompetencia para decidir la materia debatida, lo cual violaría los principios de la economía y de la celeridad procesales, y se irrogarían con ello graves perjuicios a los litigantes.

Véase Nos. 290, 507, 515, 523, 613, 710, 775, 812.

3. DIFERENCIACION CON LA PROTECCION JURISDICCIONAL DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES (AMPARO)

876. CSJ - SPA 11-11-70
G.O. N° 1447, Extr., 15-12-70, pp. 27-28

La acción de amparo de derechos definidos y protegidos en el derecho común debe ventilarse conforme a las prescripciones del Código Civil y del Código de Procedimiento Civil.

Según lo expuesto, la Corte ha de resolver previamente, si corresponde a la Sala Político-Administrativa, al tribunal requirente u a otro órgano de la administración de justicia, conocer de la acción de amparo propuesta por los prenombrados ciudadanos.

Esto exige precisar, en primer término, el objeto y naturaleza de la acción y, determinar luego a quien corresponde el conocimiento de ella, atendiendo a las normas legales que regulan la competencia y actuación de los tribunales, pues la autoridad de éstos dimana exclusivamente de la ley y debe ser ejercida con sujeción a sus disposiciones, en virtud de la subordinación a las normas de derecho,

a que están sometidos todos los órganos del Poder Público, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución.

Del texto del oficio, al igual que de los párrafos arriba transcritos se evidencia que los actores pretenden que, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución, se ampare judicialmente los “derechos individuales y comunitarios de la colectividad de Petaquire”, los cuales a su juicio, han sido violados o desconocidos, primeramente por el doctor Felipe Casanova —quien según el libelo se dice representante de Inversiones Quintas, S.A., al comenzar a tender una “cerca de alambres y estantes de hierro que ocupaba parte del camino, que en otros sitios los atravesaba, que incluía la colocación de puertas en éstos y que encerraba parte del curso del río Petaquire”, y, luego, por una cuadrilla de trabajadores dependientes de la División de Obras Públicas Municipales de la Gobernación del Distrito Federal, que “comenzó a colocar paraleles de hierro para el tendido de una nueva cerca, siguiendo el trazado de la cerca anteriormente derribada”.

El objeto de la acción es, por lo tanto, lograr que se restablezca la situación jurídica infringida mediante un mandato judicial que ordene la inmediata destrucción de la obra, o, cuando menos, prohíba a sus ejecutores la continuación de los trabajos. Se trata, en consecuencia, de una acción dirigida a la defensa de derechos definidos y protegidos por el derecho común.

A diferencia de otras situaciones en relación a las cuales el Congreso aún no ha determinado por ley, cual es el juez competente y el procedimiento a seguir a fin de obtener amparo judicial —conforme a los términos del artículo 49 de la Constitución— la que ahora se somete a la consideración de la Corte está prevista en los artículos 782 y siguientes del Código Civil y sus correspondientes en el Código de Procedimiento Civil, en los cuales se indican el juez competente y se precisan los supuestos de la acción, el procedimiento breve y sumario a seguir y la forma en que el juez ampara el derecho jurídicamente protegido.

Si la “comunidad de Petaquire” posee legítimamente los terrenos en los cuales se viene ejecutando la obra, o es propietaria de ellos, o tiene sobre los mismos una servidumbre de paso u otro derecho real en que fundar sus pretensiones, la garantía que el constituyente le ofrece en el artículo 49 antes citado, puede y debe hacerse efectiva ante algunos de los tribunales civiles que ejerzan jurisdicción en la localidad, mediante la acción y conforme al procedimiento previsto en las citadas disposiciones.

Esos son los jueces competentes para restablecer la situación jurídica infringida en casos como el de autos, mediante el procedimiento breve y sumario a que alude el constituyente en el artículo 49 de la Constitución, y así lo declara la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

877. CSJ - SPA 14-12-70
G.O. N° 29434, 6-2-71, pp. 219.983 - 984

La única libertad protegida por el recurso de amparo en virtud de la Disposición Transitoria Quinta de la contribución es la libertad personal.

Entre esas cuestiones, exige consideración, en primer término, por su relevante carácter previo, la referente a la competencia de la Corte en pleno para decidir el conflicto. A este respecto se observa que, con arreglo a los términos de la Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución, mientras no se dicte la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Corte en pleno no tiene más atribuciones que las definidas en los ordinales 1° y 3° del artículo 215 *ejusdem*; las Salas de la antigua Corte de Casación “tendrán las atribuciones conferidas por la Ley vigente a las mismas”; y la Sala Político-Administrativa las que la legislación vigente encomienda a la antigua Corte Federal “y las que establecen los ordinales 2° y 4° al 9° del artículo 215 de la Constitución”; y, por cuanto, el último de dichos ordinales consagra la atribución de dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los tribunales cuando no exista otro tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico, es obvio que el conocimiento de cualquier conflicto de esa naturaleza, no comprendido en la excepción establecida en dicha norma, compete a la Sala la cual —es necesario advertirlo dado el proceder del requirente en esta oportunidad— actúa en todo caso como un órgano de la Corte en pleno, y no como tribunal autónomo y diferente de ella en razón de su jerarquía y de los poderes de que está investido.

Resuelta así dicha cuestión previa, pasa la Corte a estudiar si, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución y con la Quinta Disposición Transitoria de la misma, el juez promovente podría conocer de la acción y tramitarla siguiendo el procedimiento establecido en la última de las citadas normas.

El artículo 49 de la Constitución enuncia, en su primera parte, el principio general de que los “tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley”, y, seguidamente indica, en su único aparte, que el “procedimiento será breve y sumario y que el juez tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”.

La disposición transitoria quinta, a su vez, determina cual es el juez competente y el procedimiento a seguir en el caso de que una persona “sea objeto de privación o restricción de su libertad, con violación de las garantías constitucionales”. En ese caso concreto, el juez competente es el “de Primera Instancia en lo Penal que

tenga jurisdicción en el lugar donde se haya ejecutado el acto que motiva la solicitud o donde se encuentre la persona agraviada”; y el procedimiento se tramita con arreglo a las siguientes pautas: “Recibida la solicitud, que podrá ser hecha por cualquier persona, el Juez ordenará inmediatamente al funcionario bajo cuya custodia esté la persona agraviada, que informe dentro del plazo de veinticuatro horas sobre los motivos de la privación o restricción de la libertad y abrirá una averiguación sumarial”.

“El Juez decidirá en un término no mayor de noventa y seis horas después de presentada la solicitud, la inmediata libertad del agraviado o el cese de las restricciones que se le hayan impuesto, si encontrare que para la privación o restricción de la libertad no se han llenado las formalidades legales. El Juez podrá sujetar esta decisión al otorgamiento de caución o prohibición de salida del país de la persona agraviada, por un término que no podrá exceder de treinta días, si lo considerare necesario”.

“La decisión dictada por el Juez de Primera Instancia se consultará con el Superior, al que deberán enviarse los recaudos en el mismo día o en el siguiente. La consulta no impedirá la ejecución inmediata de la decisión. El Tribunal Superior decidirá dentro de las setenta y dos horas siguientes a la fecha de recibo de los autos”.

De esta manera, el constituyente añade una garantía más al sistema de protección ya instituido en nuestro ordenamiento jurídico en resguardo de la libertad personal, garantía que, conforme al texto que la establece, procede solamente cuando concurren estas dos circunstancias: a) que una persona sea objeto de privación o restricción de su libertad personal; y b) que el hecho o actos que ocasionen el agravio haya sido realizado violando alguna de las garantías constitucionales que resguardan el goce y ejercicio de esa libertad. De la concurrencia de esas dos circunstancias nace la acción que permite a “cualquier persona” solicitar amparo ante el correspondiente Juez de Primera Instancia en lo Penal, y la potestad de éste para darle curso, por los trámites del procedimiento sumarísimo establecido con tal fin por el constituyente en la disposición transitoria que es objeto de estos comentarios.

Por tanto, la protección de cualquier otro derecho —establecido o no en la Constitución— queda excluido del campo de aplicación de esa norma, por ser evidente la intención del constituyente de limitar su alcance al caso expresamente previsto por ella.

El acto tachado de inconstitucionalidad en este procedimiento no implica ni constituye privación o restricción a la libertad personal, y la acción intentada tiene por objeto lograr que el tribunal ordene “al Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda poner a la empresa antes mencionada en posesión de la correspondiente patente de industria y comercio”. Siendo así el Juez Cuarto de Primera Instancia en lo Penal, habría incurrido en grave extralimitación de atribuciones, si por considerarse competente para conocer del caso, en virtud de las citadas normas constitucionales, hubiera

sustanciado y decidido el recurso por los trámites del procedimiento especial establecido en la disposición transitoria.

En cuanto a la competencia de la Sala Político-Administrativa para conocer de la acción propuesta se observa:

En la exposición de motivos de la Constitución vigente sus redactores expresan que fue propósito de la comisión encargada de preparar el proyecto, "redactar un articulado sobrio" pero que ese deseo de sobriedad no fue óbice a que en el proyecto se incluyeran "numerosas disposiciones de contenido programático que aun cuando no constituyen preceptos de aplicación inmediata y directa, señalan a la acción futura de los poderes públicos aquellos objetivos que la realidad histórica y actual de nuestro país define como imperativos". Y más adelante, en un párrafo donde claramente se alude a la parte dogmática de la Constitución, sus redactores añaden "hemos considerado inevitable completar en la Carta Fundamental el conjunto de principios y aspiraciones que el pueblo venezolano considera imprescindible en su destino histórico".

Entre esos principios, elevados por primera vez en nuestro país a la categoría de norma constitucional, figura el contenido en el artículo 49 de la Constitución vigente cuya redacción es suficiente para interpretar la intención de sus autores.

La primera parte de dicho artículo anuncia, como se ha dicho, un principio general dirigido a los jueces, al disponer que los "tribunales ampararán a todo habitante de la República, en los derechos y garantías que la Constitución establece, *en conformidad con la ley*".

En este artículo, para el constituyente, la Ley no es necesariamente —como al parecer piensan algunos— un acto legislativo único, posterior a la Constitución, y especialmente elaborada para desarrollar los principios generales consagrados en el artículo 49, sino toda norma o conjunto de normas ya vigentes o que en el futuro sean promulgadas, que señalen el juez competente y el modo de proceder para amparar el goce y ejercicio de un derecho o garantía constitucional, vinculados a una situación jurídica individual, directamente amenazada o afectada por una acción u omisión, proveniente de un particular o de un órgano o agente del Poder Público.

De consiguiente, el constituyente supone la existencia de una ley anterior al hecho o acto que afecte el derecho cuya protección se solicite; que autorice a determinados jueces para obrar en el sentido que pretenda el actor; y que establezca un procedimiento adecuado a la finalidad que se persiga.

Dado el número y la variedad de las situaciones jurídicas en que puede estar comprometido un derecho o una garantía constitucional, era forzoso que el constituyente dejara al legislador ordinario la potestad de establecer las reglas conforme a los cuales los tribunales deben amparar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, teniendo en cuenta no sólo las previsiones ya existentes

en nuestra legislación con tal objeto, sino todos los factores que es necesario apreciar para atribuir a un determinado tribunal en el conocimiento de un asunto, y establecer el procedimiento a seguir en cada situación.

Sin embargo, considerando, quizás, que era necesario establecer pautas generales para orientar la futura labor del Congreso en este importante campo de la legislación nacional, el constituyente completó la norma ya comentada con las dos disposiciones que forman el único aparte del artículo 49, una de las cuales tiene por objeto indicar la finalidad procesal de la actuación del juez, o sea, “restablecer la situación jurídica infringida” y la otra destacar la celeridad —“el procedimiento será breve y sumario”— como característica común de los diversos modos de proceder que exige la protección, inmediata, de los derechos y garantías establecidas en la Constitución.

Basta leer el aparte en consideración para advertir que no es una norma directa e inmediatamente aplicable por los jueces, sino un precepto programático, sólo parcialmente reglamentado para la fecha en que la Constitución fue promulgada, y dirigido particularmente al Congreso, que es el órgano a quien compete la reglamentación de las garantías constitucionales, en conformidad con los artículos 136, ordinal 24 y 139 de la Constitución.

Tal es la interpretación que da la Corte al artículo 49 al analizar sus previsiones aisladamente con el fin de desentrañar la mente del constituyente del lenguaje usado por éste para expresar su voluntad. Pero esta interpretación gramatical se robustece con la observación adicional de que el constituyente se habría abstenido de regular el procedimiento de *habeas corpus*, si hubiera considerado que para hacer efectivo el amparo bastaba lo dicho en el artículo 49 respecto al procedimiento, no siendo indispensable su reglamentación legal para determinar el fuero competente y el modo de proceder, a lo cual podría añadirse, que en el único párrafo de la exposición de motivos relativo a esta institución, se expresa lo siguiente: “En cuanto al amparo, se establece solamente el principio general, para que la ley lo reglamente; pero a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la ley respectiva, se consagra en las Disposiciones Transitorias el derecho de *habeas corpus*, reglamentándolo de manera provisional”.

De acuerdo con esta explicación, cuyo valor es innegable por venir del propio constituyente, la intención de éste al sancionar el artículo 49, fue formular un principio general, cuya aplicación hubiera quedado en suspenso, aun respecto de las garantías que protegen la libertad personal, hasta que el Congreso sancionara la correspondiente legislación reglamentaria; lo que no significa, como ya se dijo, que los jueces dejen de amparar a los habitantes de la República que a ellos ocurran cuando sean infringidos sus derechos o garantías constitucionales, siempre que puedan hacerlo “en conformidad con la Ley”.

En nuestro ordenamiento jurídico hay previsiones —especialmente en el campo de los derechos patrimoniales— que por la característica de las acciones y recursos que crean, de los procedimientos que establecen y de las atribuciones que confieren a los tribunales, sirven al propósito que movió al constituyente a incorporar a la Constitución vigente las normas contenidas en el artículo 49. Al sancionar dichas previsiones, el legislador ordinario se adelantó al constituyente del 61, y creó un sistema de garantías jurisdiccionales para amparar, breve y sumariamente, situaciones jurídicas subjetivas que tienen como fundamento derechos garantizados o no directamente por la Carta Fundamental. Pero en el dominio de los derechos políticos, de los inherentes a la persona humana y de las relaciones que engendra el quehacer diario de la administración, son evidentes las lagunas de que adolece el sistema por no estar aún reglamentadas, legalmente, las normas constitucionales que a ellas se refieren.

878. CSJ - SPA 24-4-72
G.O. N° 29.788, 25-4-72, p. 222.865

Los tribunales de 1ª instancia en lo penal sólo pueden conocer, conforme a la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, del recurso de habeas corpus.

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa,

Considerando:

Que en el caso que ha dado motivo a la consulta el Juzgado Duodécimo de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, a instancia de los Profesores Aureliano Canchica, José Rafael Núñez Tenorio, Alexis Márquez Rodríguez, Gloria Cuenca de Herrera y Manuel Caballero, ordenó la restitución de todos los derechos académicos y administrativos a dichos Profesores hasta tanto se dicte una decisión definitiva en sus casos e igualmente ordenó a la Comisión Electoral de la Universidad Central de Venezuela, reincorporarlos al Registro Electoral “con toda la plenitud del goce y ejercicio de ese derecho...”;

Considerando:

Que los Jueces de Primera Instancia en lo Penal, no tienen otras atribuciones que las que, en razón de la materia, les confieren las leyes de la República y, en particular, las señaladas en la Quinta

Disposición Transitoria de la Constitución y en la letra D) del artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial;

Considerando:

Que en sentencia dictada el 14 de diciembre de 1970, cuyos fundamentos se dan por reproducidos íntegramente en el presente Acuerdo, este Alto Tribunal, decidió que en conformidad con el artículo 206 de la Constitución, corresponde solamente a esta Corte y demás Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, conocer de la nulidad de los actos de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, y eventualmente suspender los efectos del acto administrativo impugnado, por vía de previo pronunciamiento;

Acuerda:

En uso de la facultad que le confiere el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, declarar que la competencia de los Tribunales de Primera Instancia y Superiores en lo Penal, de la República, a que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, se limita exclusivamente al conocimiento del recurso de Habeas Corpus previsto en dicha norma; y que en consecuencia, toda decisión que no esté apoyada en la competencia específica de dichos Tribunales o que invada la atribuida por la Constitución y las leyes, a otros órganos judiciales, constituye una usurpación o extralimitación de atribuciones.

879. CSJ - SPA 18-10-73
G.O. N° 30.513, 30-9-74, p. 228.966

La jurisdicción contencioso-administrativa no es competente para conocer acciones de amparo de la propiedad.

La circunstancia de que el actor haya ocurrido a la Corte por vía de amparo, al solicitar, junto con la nulidad de los actos cuestionados, que se ordene al Concejo Municipal “la paralización inmediata de los procedimientos de venta...”, hace pertinente observar que, el 11 de noviembre de 1970 fue dictado por la Corte en esta Sala un auto, para resolver un caso similar aunque no idéntico al presente, del cual se transcriben los siguientes párrafos:

“...Según lo expuesto, la Corte ha de resolver previamente, si corresponde a la Sala Político-Administrativa, al tribunal requirente u a otro órgano de la administración de justicia, conocer de la acción de amparo propuesta por los prenombrados ciudadanos”.

“Esto exige precisar, en primer término, el objeto y naturaleza de la acción y, determinar luego a quien corresponde el conocimiento de ella, atendiendo a las normas legales que regulan la competencia y actuación de los tribunales, pues la autoridad de éstos dimana exclusivamente de la ley y debe ser ejercida con sujeción a sus disposiciones, en virtud de la subordinación a las normas de derecho, a que están sometidos todos los órganos del Poder Público, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución”.

“Del texto del oficio, al igual que de los párrafos arriba transcritos se evidencia que los actores pretenden, que, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución, se ampare judicialmente los “derechos individuales y comunitarios de la colectividad de Petaquire”, los cuales a su juicio, han sido violados o desconocidos...”

“El objeto de la acción es, por lo tanto, lograr que se restablezca la situación jurídica infringida mediante un mandato judicial que ordene la inmediata destrucción de la obra, o, cuando menos, prohíba a sus ejecutores la continuación de los trabajos. Se trata, en consecuencia, de una acción dirigida a la defensa de derechos definidos y protegidos por el derecho común”.

“A diferencia de otras situaciones en relación a las cuales el Congreso aún no ha determinado por ley, cual es el juez competente y el procedimiento a seguir a fin de obtener amparo judicial —conforme a los términos del artículo 49 de la Constitución— la que ahora se somete a la consideración de la Corte está prevista en los artículos 782 y siguientes del Código Civil y sus correspondientes en el Código de Procedimiento Civil, en los cuales se indican el juez competente y se precisan los supuestos de la acción, el procedimiento breve y sumario a seguir y la forma en que el juez ampara el derecho jurídicamente protegido”.

“Si la “comunidad de Petaquire” posee legítimamente los terrenos en los cuales se viene ejecutando la obra, o es propietaria de ellos, o tiene sobre los mismos una servidumbre de paso u otro derecho real en que fundar sus pretensiones, la garantía que el constituyente le ofrece en el artículo 49 antes citado, puede y debe hacerse efectiva ante alguno de los tribunales civiles que ejerzan jurisdicción en la localidad, mediante la acción y conforme al procedimiento previsto en las citadas disposiciones”.

En aquella ocasión el recurrente solicitó amparo contra vías de hecho que él atribuía a la Municipalidad del Distrito Federal; ahora el recurso ha sido ejercido, conjuntamente con el de nulidad, a fin de prevenir las consecuencias que podría tener para el propietario del inmueble y para los arrendatarios o compradores de parcelas, el hecho de que el Concejo Municipal ejecute su decisión de “tomar posesión” y “ejercer su dominio” sobre el mismo. Tal decisión entraña una pretensión diametralmente opuesta a la de quien se dice propietario del terreno a que se refiere el oficio del Síndico Procurador Municipal del Distrito Sucre, y justifica el ejercicio por parte de aquél de la correspondiente acción interdictal, pero no

La Corte observa:

Si bien es cierto que la Ley que regula las funciones de la Sala le atribuye a ésta, competencia para “conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales”, no lo es menos que, técnicamente, el recurso contencioso-administrativo de anulación, como el deducido en el caso de autos, —a diferencia del de plena jurisdicción—, no es un juicio, propiamente, *inter parte*, en su sentido tradicional. De ahí que la tramitación del mismo, conforme a las previsiones, que en orden a su naturaleza, prescribe la referida Ley, requiere sólo la notificación —no la citación del Procurador y no contemple, en consecuencia, oportunidad para la litis-contestación, en la cual pueden oponerse las excepciones pertinentes.

Pero de ello no puede deducirse que el Procurador, como defensor de la legalidad de los actos de la Administración en estos casos, carezca de facultades y exceda las propias, al oponer al recurso las excepciones y defensas que considere pertinentes, ya que su función no se limita, como lo pretende la recurrente, a emitir su parecer jurídico.

La circunstancia de que, el procedimiento establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica que regula las funciones de la Sala, no prevea oportunidad procesal expresa para oponer tales excepciones, no impide que, dentro de un plazo razonable, el Procurador pueda señalar los vicios procesales que deban ser decididos por la Corte al dictar la sentencia de fondo.

882.

CSJ - SPA

2-5-74

G.O. N° 1674 Extr., 12-8-74, p. 17

Cuando un acto administrativo lesiona un derecho, el recurrente puede escoger entre dos tipos de recursos, el de anulación o el de plena jurisdicción; pero una vez elegida una de esas vías procesales, no puede intentar un nuevo juicio escogiendo la vía desechada, pues se harían interminables los procesos y se atentaría contra la firmeza de las decisiones judiciales.

La Sala observa:

De la propia afirmación del recurrente se desprende que el recurso intentado ante la Corte, con fecha 29 de abril de 1973, y sentenciado el 7 de agosto del mismo año, fue un recurso contencioso-administrativo de anulación en contra de la Resolución N° 15, dictada

por el Consejo de la Judicatura, y así lo tramitó y sentenció la Corte, la cual al proveer la solicitud del actor, relacionada con la ejecución del referido fallo, ratificó, en forma expresa, que había sido intentado un recurso de esa naturaleza y no el recurso de plena jurisdicción, "en cuyo caso sí habría podido la Corte declarar, de considerarlo procedente, el restablecimiento total de la situación jurídica vulnerada por la acción administrativa del Consejo de la Judicatura".

En la presente demanda, el actor, con fundamento en el citado fallo, de fecha 7 de agosto de 1973, recurre por la vía contencioso-administrativa de jurisdicción plena, para demandar a la República de Venezuela para que convenga, o a ello sea condenado, en restituirlo en el pleno goce y ejercicio, con todas las prerrogativas y consecuencias legales, en el cargo de Juez Sexto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda.

En el tantas veces aludido fallo de la Corte decidió "la nulidad del acto en virtud del cual fueron destituidos de sus cargos los doctores Mario Córser y Raúl Queremel Castro", declarando, así, procedente, el petitorio de los actores; éstos, como se ha dicho, optaron por la vía del recurso contencioso administrativo de nulidad, en contra de la Resolución N° 15 del Consejo de la Judicatura.

Ahora bien, un acto administrativo contrario a derecho puede generar dos tipos de recursos, el contencioso administrativo de nulidad y el de plena jurisdicción; para intentar el primero, basta un simple interés, y cuando es lesionado un derecho, puede el interesado intentar uno cualquiera de los referidos recursos, pero una vez escogida una de las vías procesales no puede aquél intentar un nuevo juicio, escogiendo la vía desechada, ya que tal proceder atentaría contra la firmeza de las decisiones judiciales y haría interminables los procesos, todo lo cual se expresa en el conocido aforismo *una electa vía non datur recursus ad alterum*.

Véase N° 1.168.

II. LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

1. COMPETENCIA EN UNICA INSTANCIA

A. Principios Generales

883. CFC - SPA 12-3-34
M. 1935, pp. 52-54

La Corte, conoce de la acción de nulidad de los actos administrativos de todas las autoridades nacionales, o del Distrito Federal, o altos funcionarios de los Estados, y de los actos de los Concejos Municipales.

El Concejo Municipal del Distrito Libertador del Estado Mérida, cesionario a su vez del contrato mencionado, celebrado entre el Presidente Provisional del Estado Los Andes y Parra Picón, causante de la Compañía, ha venido ejerciendo en los trabajos públicos del alumbrado de Mérida una función municipal que le es propia, conforme a la facultad discrecional que le otorga la Constitución de la República para la organización de los servicios en ese ramo de su competencia, y esta gestión la han venido desempeñando Parra Picón antes y ahora la Compañía postulante, como primeros empresarios del Alumbrado Eléctrico de aquella ciudad, mediante franquicias y provechos para el contratista y beneficio y utilidades para la Municipalidad, de todo lo cual se evidencia, que se procede en virtud de verdaderas cláusulas sinalagmáticas, dispuestas y convenidas entre sujetos hábiles: el Concejo Municipal, como persona jurídica, por una parte, y el contratista encargado de ejecutarlas, por la otra; y se evidencia de la misma manera, que ir en menoscabo o despojo de esas estipulaciones no engendra contra la Municipalidad el cargo de ataque al derecho de propiedad que garantiza a los venezolanos el ordinal 2º del artículo 32 de la Constitución Nacional, el cual se viola por los funcionarios públicos cuando en ejercicio de su autoridad impiden el goce de los atributos de ese derecho en sus normas fundamentales de disponer libremente de ella, de no

cederla sino conforme a la ley y de reivindicarla de cualquier detentador o poseedor. La autoridad que ejerza en jurisdicción de otra de igual categoría, aplique facultades atribuidas a funcionarios de distinta naturaleza o jerarquía, o viole las normas que rigen las funciones de su cargo, extralimita ciertamente las atribuciones del poder público, al tenor de los artículos 41, 43 y 44 de la Constitución Nacional; mas, el acto del Concejo Municipal del Distrito Libertador, accionado en declaración de nulidad, en el presente caso por infracción de esos preceptos constitucionales, contiene la interpretación de estipulaciones que le pertenecen, porque entran en el acervo de sus obligaciones patrimoniales; y si al otorgar otra concesión en el ramo de los servicios del alumbrado eléctrico, este hecho por aquella interpretación errónea o verdadera, choca o lesiona los intereses de su comparte en otro contrato anterior, la Corporación Municipal habrá infringido la ley del contrato, pero no ha dictado una decisión que verse sobre intereses generales de la comunidad, ni extralimitado sus funciones por ilegalidad o abuso de poder. Cuando la persona moral o colectiva de una administración crea una situación jurídica que envuelve o lleva en sí el incumplimiento de un contrato, realiza actos civiles que pueden acarrear la inexistencia o nulidad del acto; pero las acciones que de allí se originan son juzgables solamente por los Tribunales comunes, porque en la naturaleza de la inconstitucionalidad, los sujetos son: la autoridad en ejercicio de funciones públicas y los ciudadanos sobre los cuales recaiga la conducta irregular del magistrado; deben ser actos de administración pura para que domine el carácter de la acción, de puro mando, de potestad de mero imperio para que entren en el fuero contencioso administrativo, por su carácter de providencia política, y por consiguiente, bajo la jurisdicción entonces de los Tribunales especiales administrativos.

Las funciones de esta Corte, al tenor de los números 6º y 7º del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, y atribuciones 11 y 12 del artículo 120 de la Constitución Nacional, se concretan a la inconstitucionalidad de los actos en general de todas las autoridades que contravinieren las disposiciones de los artículos 34, 42 y 43 de esta última ley, siempre que emanen de una autoridad nacional o del Distrito Federal o de los altos funcionarios de los Estados y en especial le atribuyen el conocimiento de la acción de nulidad de los actos de los Concejos Municipales que violen las restricciones expresadas en el parágrafo 3º, número 4º del artículo 17 en el numeral 3º del artículo 18 de la Constitución Nacional; y la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Mérida en su artículo 39 le confiere también la facultad de revocar las leyes y acuerdos de los Concejos Municipales cuando colidan con la Constitución Nacional o del Estado; y como por estas disposiciones de la ley no tiene esta Corte jurisdicción para conocer de otro asunto que no esté comprendido en ellas, *ratione materiae*, se declara en consecuencia, por autoridad de la ley, sin lugar la solicitud de la

Compañía del Alumbrado Eléctrico de Mérida, que motiva esta decisión. Y en vista de que la solicitud de Picón Gabaldón ha venido por voluntad expresa del postulante subordinada al caso de que esta Corte hubiese conocido como Tribunal administrativo, de la denuncia hecha por la Compañía de la inconstitucionalidad del permiso que le otorgara el Concejo, se declara igualmente, que no procede, por falta de oportunidad, la determinación que se ha pedido sobre inconstitucionalidad del contrato de 11 de setiembre de 1895, celebrado entre el Gobierno del Estado (hoy Concejo Municipal) y Parra Picón (hoy la Compañía), a que se refiere el petionario en sus escritos de que se hizo mención.

884. CFC - SF 22-12-47
M. 1948, pp. 134-135

Los Tribunales ordinarios no son competentes para declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, porque en ello está en juego el interés de la Nación.

Que al reformar el libelo para impugnar el acto por el cual el órgano administrativo competente ordenó la inscripción de la marca de fábrica cuestionada, el apoderado del actor, utilizó un recurso extraordinario, distinto de los concedidos por la Ley de la materia para dirimir los conflictos que puedan suscitarse sobre el derecho a las marcas de fábrica, de comercio o de agricultura, porque aquélla sólo se refiere a las controversias entre personas que aleguen derechos sobre las marcas de fábrica, de comercio o de agricultura; y en la acción propuesta en la reforma se trae a juicio a la Nación, solicitando la anulación de un acto emanado de un órgano de la administración pública, el cual sólo puede ser tachado de nulidad por inconstitucionalidad, ilegalidad o abuso de poder. Como en las acciones de esa naturaleza no están en juego intereses privados, sino que se pone en entredicho un acto de poder, la doctrina excluye el conocimiento de tales acciones de la jurisdicción ordinaria. Y así, el ordinal 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional de 1936, en concordancia con el ordinal 9 del artículo 220 de la Constitución Nacional vigente, dispone que es de la competencia de esta Corte, declarar la nulidad de los actos del poder Ejecutivo violatorios de la Constitución o de las leyes que definen sus atribuciones y facultades.

885. CFC - SF 8-8-51
G.F. N° 8, 1951, pp. 213-220

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, como Tribunal de lo contencioso-administrativo, el control jurisdiccional de los actos administrativos.

Debe pues resolverse como cuestión previa si esta Sala tiene competencia para conocer de la solicitud que le ha sido dirigida por S. y S. y se observa:

Por los términos en que está concebido el escrito analizado, las disposiciones que se invocan y las razones en que se apoya el pedimento, se trata de un requerimiento de nulidad por inconstitucionalidad. En efecto: no se demanda a la Nación por vía contenciosa, con citación del Procurador, sino que lo petitorio de la solicitud dice simplemente: "por ello, pido se Decrete la Nulidad de la decisión y decreto de la citada Comisión que se acompaña en copia certificada"; se alega que la Comisión Nacional de Abastecimientos incurrió en extralimitación de facultades; por último, se invoca el numeral 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional (por evidente lapsus se cita el artículo 123) que da a la Corte Federal y de Casación, entre otras, la facultad de declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución.

Ahora bien: la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación atribuye competencia a la Sala Plena de esta Corte para conocer de todos los actos a que se refiere el artículo 43 de la Constitución.

Por otra parte es jurisprudencia constante de este Tribunal que a la Sala Plena, hoy, a la Política y Administrativa anteriormente, corresponde conocer de las solicitudes de nulidad de actos realizados con extralimitación de atribuciones o facultades.

Recientemente, en sentencia de 12 de junio del presente año, la Sala Plena conoció y decidió una solicitud de nulidad de actos de la Comisión Nacional de Abastecimiento y del Ministerio de Fomento por usurpación de atribuciones, como califica el constituyente la extralimitación de facultades señaladas por la Ley a los Poderes Públicos.

Por las razones expuestas y por autoridad de la ley se declara que esta Sala es incompetente para conocer de la solicitud de nulidad contenida en el escrito presentado por S. y S. transcrito en la presente decisión. Dicha competencia corresponde a la Sala Plena a quien se dispone pasar este expediente.

Voto salvado del Magistrado Rafael Angel Camejo.

I. Es indispensable separar lo constitucional de lo administrativo.

El ejercicio del poder jurídico exige en los Estados modernos división formal de las funciones entre los órganos encargados de realizar la Ley. Cada función da origen a una potestad.

Corresponde a la Administración la potestad de ejecutar la Ley, en cuanto administra y ejerce la gestión pública; y en ejercicio de esa potestad, resolver y decidir las controversias que se originan entre la Administración y los particulares.

En su órbita, la Administración resuelve cuestiones de hecho y de derecho, y lleva a cabo actos múltiples, de la más variada especie.

Las consecuencias o derivaciones de la actuación de la Administración, en cuanto deduce o resuelve, constituyen lo contencioso administrativo y su conocimiento jurisdiccional está atribuido a la Justicia Administrativa.

Cada Estado organiza de acuerdo con normas precisas de derecho público sus órganos jurisdiccionales. Unos crean Tribunales especiales, otros confían esa atribución a los Tribunales ordinarios.

Cada Estado tiene un derecho público, un derecho administrativo particular. No podría negarse entre nosotros la existencia de un derecho administrativo. Tampoco la existencia de una jurisdicción administrativa.

Es categórico el reconocimiento jurisdiccional de esta Sala Federal para conocer de las controversias que se susciten con el Ejecutivo Federal con motivo de las decisiones de la autoridad administrativa en materia contenciosa (numerales 8º y 9º del artículo 8º de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación).

Corresponde pues a la Sala Federal, como Tribunal de lo Contencioso administrativo, el control jurisdiccional de los actos administrativos.

II. El control jurisdiccional se ejerce por medio de acciones o recursos administrativos.

Son a esas acciones o recursos a los que se refiere la penúltima parte del ordinal 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional. Allí se dice que "La acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder caduca a los trece meses".

Es de consiguiente también categórico el reconocimiento que hace la Constitución a la contención administrativa.

Pero la cuestión parece estar en que no existe tradición entre nosotros en cuanto a la clasificación de las acciones o recursos.

No debe importar ello, sin embargo, a la misión de los jueces. Se ha procurado y procura siempre evadir el examen de la cuestión planteada; del carácter del acto; de la naturaleza del recurso, pero se hace ya indispensable aplicar la justicia administrativa en su fundamentación técnica, doctrinaria.

III. Otra cosa es el control de la constitucionalidad, él corresponde entre nosotros exclusivamente a la Sala Plena.

Persigue el control de la constitucionalidad mantener la integridad de la Constitución en aquellos puntos regidos por ella y se ejerce, de una manera objetiva, cuando la Corte en pleno declara la nulidad de las leyes nacionales, de los Estados y Municipalidades cuando colidan con la Constitución. De modo subjetivo, cuando se atiende al acto de órganos, entidades y poderes públicos, atentatorios al orden constitucional, y, en general, a todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución. Pero es obvio que estas violaciones tienen que ser directas, de las materias o cuestiones regidas por la Constitución. Cuando se violan las otras leyes: se comete un crimen; se desconoce la propiedad; se impone una contribución no autorizada, o se viola un procedimiento regularizado en la ley especial, y se atenta de modo mediato contra la inviolabilidad de la vida; contra la propiedad, y se quebranta la libertad, garantías constitucionales; pero a nadie podría ocurrírsele venir a la Corte Plena, en estos casos, invocando nulidades constitucionales. El crimen se perseguirá y sancionará por la ley penal, ante los Tribunales penales; la propiedad se hará reconocer en los tribunales civiles, y los actos y procedimientos establecidos en las leyes especiales, ante los Tribunales Administrativos.

Es por lo demás doctrina constante de los Tribunales Administrativos que la simple invocación de las garantías constitucionales es inocua, cuando en realidad de lo que se trata es de la interpretación de una norma, o del examen de un acto, o de un derecho administrativo.

Por la mecánica misma del procedimiento contemplado en la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación tampoco sería acumulable la demanda contencioso-administrativa, con la alegación de inconstitucionalidad.

Son diferentes los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad, y los de una nulidad administrativa.

Lo administrativo es confirmable, lo inconstitucional imprescriptible.

De donde resulta que una cosa es lo constitucional y otra lo administrativo.

IV. Cuando la Constitución en el ya aludido numeral 11, el artículo 128 establece la caducidad de la acción, se refiere a los actos administrativos por ilegalidad o abuso de poder; y es regla de interpretación que cuando la ley expresa un concepto jurídico sobre ciertas materias, hay que darle su significado legal y técnico.

Los tratadistas clasifican los vicios de los actos administrativos en vicios de fondo y en vicios de forma. Los primeros contradicen la

presencia del acto, los segundos la manera como el acto, según la Ley, ha debido manifestarse. Ambos vicios hacen ilegales los actos administrativos, y por tanto, en uno y otro caso estamos en presencia de una ilegalidad. El término ilegalidad concepto genérico, comprende pues, toda irregularidad del acto administrativo.

El exceso o abuso de poder, obra del Consejo de Estado de Francia, se inició en ese organismo en el año de 1832, y se ha desarrollado en tal forma que es el recurso más usado para mantener el control de los actos administrativos. Cuenta ya con una larga tradición y su denso material doctrinario ha dado lugar a que ese recurso sea acogido en casi todas las legislaciones influenciadas por la tradición francesa.

El exceso o abuso de poder es un recurso administrativo típico caracterizado por los siguientes vicios que lo comprenden: Incompetencia, violación de las formas, violación de ley, desviación de poder

No hay pues, sentido lógico ni jurídico, cuando se aprecien unos y otros vicios de los actos administrativos como violaciones constitucionales. Cuando nuestro Constituyente, se refirió a la ilegalidad de los actos administrativos quiso comprender en una expresión genérica toda irregularidad administrativa ampliando el radio de lo jurisdiccional administrativo, pues apenas estaba reconocida la facultad de la Corte Federal y de Casación desde la Constitución de 1893 para declarar la nulidad de los actos abusivos de poder, concepto éste restringido únicamente a los vicios de fondo. Quedaban pues, fuera los vicios de forma, ahora comprendidos dentro del concepto ilegalidad.

V. Partiendo pues de la ilegalidad de los actos administrativos es como se ha debido estudiar y se ha debido resolver la cuestión surgida entre el postulante y la Administración, dejando de lado otra consideración de índole constitucional, porque aquí se trata de la lesión de un interés particular.

De consiguiente es competente esta Sala Federal como Tribunal de lo contencioso, y es inoperante la actuación de la Corte en pleno.

A nuestro modo de ver, cuando el "Director de la Sección de Alquileres" de la Comisión Nacional de Abastecimiento; organismo administrativo, suscribió una actuación que sólo podía dictarla el Comisionado Nacional de Abastecimiento, conforme al Decreto que se cita, incurrió aquel funcionario en un abuso de poder, configurado por su falta de competencia.

Calificar la actuación de dicho funcionario como una "usurpación de poder", es una impropiedad, que sólo encuentra explicación en la reincidencia a confundir lo administrativo con lo constitucional.

Sabemos que la competencia es limitada, y que es fundamental, dentro del sistema de nuestra Constitución, que los agentes públicos

obren dentro de los límites de su competencia. El funcionario que actúa pues, excediéndose de su competencia, se extralimita, porque ya no ejercita la soberanía o mejor la parte de ella que le fue delegada. Es el mismo caso del representante que obra fuera de los límites de su representación.

Pero hay que reconocer una incompetencia y también una extralimitación de orden constitucional y una de orden administrativo. La primera se deriva directa de la Constitución y es en nuestro régimen constitucional una incompetencia o extralimitación de poderes. Una incompetencia político-social podríamos llamarla, cuya finalidad ha sido históricamente la de amparar la Constitución contra la acción violenta y arbitraria. Su calificación misma lo dice "usurpación de poder" que se resuelve en autoridad ilegítima.

En este sentido restringido alude nuestro Constituyente, en el artículo 42 de la Constitución, a una de las formas que puede revestir la usurpación. "Es igualmente nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza o reunión de pueblo en actitud subversiva".

Nuestra legislación sanciona los actos inficionados de este vicio con la ineficacia o nulidad radical, como provenientes de una autoridad usurpada; de una autoridad ilegítima; de autoridad fundada en la arbitrariedad o en la violencia, o en cualquier otro hecho desprovisto de todo respaldo legal.

Pero al lado de esta incompetencia se encuentra la que proviene de la actividad de la Administración dentro de la función administrativa, la cual se resuelve dentro de la jerarquía administrativa y en la última instancia en la contención administrativa, y que hace a los actos ilegales.

Su primer carácter es que en estos casos no hay un interés social en juego, ni conviene declarar tampoco, en resguardo de la Constitución desprovisto de toda existencia jurídica, el simple acto realizado por la Administración con ocasión de una postulación de un particular interesado. En estas situaciones los actos son sólo anulables.

Cuando el particular reclama a la Administración una actuación que considere ilegal hay una contención entre partes, que se resuelve entre partes y cuyos efectos se circunscriben a las partes.

El Director de la Sección de Alquileres está dentro de la jerarquía administrativa de la Comisión Nacional de Abastecimiento. Es de consiguiente funcionario y autoridad legítima y la cuestión impugnada es materia de dicho organismo. Al suscribir una actuación que correspondía al Comisionado Nacional y no a él, ejecutó un acto no comprendido en sus atribuciones, pero susceptible de ser rectificado, modificado o revocado, a petición del interesado; en primer término ante el superior jerárquico. De no haberse logrado ello, jurisdiccionalmente, ante la Justicia Administrativa.

Esta actuación podría también ser confirmada por el término prescrito para la caducidad de la acción.

No existe pues, atentado de poder, lesión directa de la Constitución, bastante para mover la Corte en pleno en esta simple cuestión de carácter administrativo, surgida entre la Administración pública y la firma S. y S. La competencia es de esta Sala. Salvo por las expuestas razones mi voto en esta decisión. Fecha ut-supra.

886. CSJ - SPA 14-11-74
G.O. N° 30.589, 4-1-75, p. 229.678

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las acciones contra la Nación para el pago de sumas de dinero, incluyendo el pago de prestaciones sociales reclamadas por un obrero.

a) que el ciudadano Ramón Augusto Uzcátegui demandó por pago de prestaciones sociales a la División de Vivienda Rural dependiente de la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, con domicilio en la ciudad de Maracay, Estado Aragua, en la persona del jefe de la División de Vivienda Rural, ciudadano Oswaldo Pérez Mena;

b) que en oficio dirigido al juez de la causa con fecha 15 de octubre de 1971 el Director de Malariología y Saneamiento Ambiental advirtió al tribunal "que la División de Vivienda Rural, dependiente de la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social no tiene personería para comparecer como demandado en el presente caso y por tanto la citación practicada en la persona del Ing. Oswaldo Pérez Mena no tiene ningún efecto jurídico".

c) que posteriormente el Procurador General de la República, en oficio N° 11.953, fechado el 3 de diciembre de 1971, indicó al Juzgado de Primera Instancia que la Corte Suprema de Justicia es el tribunal competente para conocer de los juicios contra la Nación y que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en sus Capítulos I y II, Título III, establece el procedimiento a seguir en tales juicios; y

d) que no obstante dichas advertencias, el abogado actor siguió instando el procedimiento hasta el estado en que el tribunal debía dictar sentencia definitiva y, posteriormente, apeló de la decisión en que el juez se declaró incompetente para conocer del juicio, cuando lo procedente era que solicitara la remisión de los autos a esta Sala a fin de que decidiera sobre la declinatoria de jurisdicción.

De acuerdo con lo expuesto el actor es un obrero en demanda de pago de las prestaciones sociales que pretende le corresponden como antiguo servidor de la Administración Pública Nacional, y que como tal está sometido al fuero especial establecido en el ordinal 29 del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en con-

cordancia con la décimaquinta disposición transitoria de la Constitución, disposiciones éstas que atribuyen a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa el conocimiento de las actuaciones que se propongan contra la Nación por daños y perjuicios y de las demás acciones que por sumas de dinero se intenten contra ella.

Por este motivo la Corte declara su competencia para conocer de dicho asunto, y asimismo, declara la nulidad del procedimiento en conformidad con lo dispuesto en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil.

Véase Nos. 479, 505, 613, 670, 676, 854, 876, 886, 990, 991, 1.014, 1.048, 1.062, 1.096, 1.099, 1.101, 1.110, 1.114, 1.165.

B. *El contencioso-electoral*

887. CFC - SPA 22-1-37
 M. 1938, pp. 141-142

No es atribución del Consejo Supremo Electoral conocer de objeciones a las inscripciones ni de las acciones de nulidad contra las elecciones; y tampoco puede ejercer funciones expresamente atribuidas a las Juntas.

Los ordinales 3º y 4º del artículo 11 de la citada Ley, en los cuales se funda principalmente la decisión atacada de nulidad, son inaplicables al caso. El primero de ellos, ciertamente, concede la atribución e impone el deber al Consejo Supremo Electoral de "Controlar la formación del Censo Electoral en toda la República"; pero es obvio que en tal extremo legal no pueda incluirse el oír quejas directamente dirigidas al Consejo por los ciudadanos, porque el inciso 11 del artículo citado le prohíbe ejercer funciones expresamente atribuidas a otras Juntas, y las sanciones legales, en relación a objeciones contra las inscripciones o a acciones de nulidad contra las elecciones, han de dirigirse a otras autoridades. Tal control no puede encaminarse, sin duda, sino al logro de la correcta formación del Censo Electoral, base inicial de las elecciones, mediante el cabal cumplimiento de los respectivos preceptos de dicha Ley, los cuales dejan al margen las actividades individuales al respecto; y no tratándose todavía, en el caso concreto, del proceso eleccionario, propiamente dicho, es inoficiosa por extemporánea, la aplicación del expresado ordinal 4º

No hay necesidad, por lo demás de someter a ninguna interpretación esas disposiciones legales, ya que son muy precisas y terminantes, las del ordinal 3º, artículo 14 y ordinal 5º, artículo 13 de la citada Ley, al disponer, respectivamente, que las Juntas Municipales Electorales tienen la atribución y deber entre otros, de con-

sultar a las juntas Electorales Distritales, y éstas, la atribución y deber entre otros, de resolver las consultas que aquéllas le hicieren, sobre dudas y dificultades surgidas en la aplicación de esa Ley. Por manera que es forzoso deducir que la remisión por la Junta postulante de la copia del acta de su sesión del 14 de diciembre, en la cual consta el caso ocurrido, a la Junta Distrital, *para su conocimiento y fines legales*, está ajustada perfectamente a las enunciadas previsiones de la Ley; y, por lo mismo, hay que deducir también que el procedimiento bien que unilateral, no contencioso, puramente administrativo, relativo a la enunciada consulta a la Junta Distrital, excluye, sin embargo, toda intervención del Consejo Supremo Electoral, el cual sólo tendría la facultad y el deber, al respecto, de procurar que las Juntas hagan o evacuen las consultas legales, en los casos de negligencia u omisión. Así quedaría colmado, seguramente, el celo del Consejo por el control que la Ley le impone ejercer en cuanto a la formación del Censo Electoral.

Obsérvase, además, que entre las mismas atribuciones y deberes del Consejo Supremo Electoral, se incluyen las de Cuerpo de apelación respecto de las decisiones de las Juntas Estadales; y las de Cuerpo consultor de estas mismas Juntas, sobre aplicación e interpretación de la Ley citada y sobre todo cuanto se relacione con el proceso de formación del Censo Electoral de las Elecciones (Ordinales 1º y 2º del artículo 11).

888. CFC - SPA
M. 1942, pp. 128-130

4-3-41

Es la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, la que tiene la atribución de declarar la nulidad de todos los actos del poder público violatorios de la Constitución.

Invocan los postulantes la atribución 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, según la cual la Corte Federal y de Casación está autorizada para declarar la nulidad de *todos los actos del Poder Público violatorios de la misma*, sosteniendo, al respecto, el Procurador General de la Nación que “el Ejecutivo Federal en el oficio número 1.644 de la Dirección Nacional de Seguridad y de Extranjeros del Ministerio de Relaciones Interiores —acompañado a su solicitud—, asienta, en uso de sus atribuciones constitucionales y conforme a las informaciones que obran en su poder, que los ciudadanos nombrados —cuya elección se impugna— han estado y continúan afiliados a doctrinas consideradas como contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, según el inciso 6º del artículo 32 de la Constitución Nacional.

Aduce Vivas, a su vez, que “las referidas elecciones de Diputados al Congreso Nacional por el Distrito Federal son actos del Poder Público Municipal Electoral violatorios del inciso 6° del artículo 32 de la Constitución, por haber recaído en individuos que a todas luces son comunistas y propagadores de la doctrina comunista; porque si este riguroso canon de nuestro máximo ordenamiento jurídico persigue y condena como contraria a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación la dicha doctrina, y estigmatiza además con el dictado de traidores a la Patria a quienes la practiquen, proclamen o propaguen, pudiendo el Ejecutivo Federal en cualquier tiempo o circunstancia expulsarlos del territorio nacional o impedirles su ingreso en él, está diciendo ya que en manera alguna podría entenderse restringido cuando se tratare de elementos sobre los cuales se hubiera querido hacer recaer una representación política, como la que el Concejo del Distrito Federal pretendió torpe o erradamente hacer recaer en las personas de Palacios y González”.

En contestación a los cargos aludidos, tanto el uno como el otro encausados han venido a estrados individualmente, presentando, asimismo, los alegatos que han creído pertinentes. El doctor Palacios, produjo, además, varios recaudos probatorios, los cuales se considerarán en el respectivo capítulo.

Establece la Ley federal de la materia que la nulidad de las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso Nacional, Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados o Miembros de los Concejos Municipales de los Distritos, por las causas en ella señaladas, ha de ser solicitada ante “la respectiva Corte Suprema”; y que de la sentencia recaída en tales juicios se podrá apelar para “ante la Corte Federal y de Casación” (arts. 74 y 76).

Son, pues, dos instancias las correspondientes al juicio sobre nulidad de elecciones, tanto primarias —Concejales y Diputados a las Asambleas Legislativas como de segundo grado —Senadores y Diputados al Congreso Nacional—. Y es obvio que tanto en el uno como en el otro caso el procedimiento señalado por la ley ha de cumplirse estrictamente, ya que, sobre ser de orden público las reglas establecidas por el legislador para la secuela de los juicios, es una garantía constitucional la seguridad individual, y ésta comporta para los ciudadanos el derecho de no ser juzgados sino por sus jueces naturales (art. 32, inc. 17, letra b).

Entonces, ¿por qué se avoca la Corte Federal y de Casación el conocimiento de este asunto y lo decide definitivamente en una sola instancia? Sencillamente, porque se ha denunciado, como fundamento de la nulidad pedida, la violación de un precepto constitucional, cual es el inciso 6° del artículo 32. Se ha aducido que las elecciones en cuestión repugnan a la citada disposición constitucional, que considera contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, las doctrinas comunista y anar-

quista, y como traidores a la Patria a quienes las proclamen, propaguen o practiquen.

Y puesto que según nuestra organización constitucional toca a la Corte, como supremo guardián de la Magna Carta, la jurisdicción plena en la materia, y, en consecuencia, le está encomendada la atribución de declarar la nulidad de *todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución* (art. 123, inc. 11), es evidente que la competencia judicial para dictaminar acerca de este punto, corresponde a la Corte Federal y de Casación, en Sala Política y Administrativa.

Los conflictos que surjan con motivo de la Constitución no tienen más remedio, en el sistema político-jurídico que nos rige, que la recta aplicación de sus preceptos por medio de su intérprete más autorizado, creado por el propio Constituyente: la Corte Federal y de Casación; pues la soberanía popular ha mirado como interés superior, como fin primordial del Estado, el imperio de la Constitución; y ha atribuido a la Corte el papel de defensor auténtico de ella, por encima de los demás Poderes.

Ello no quiere decir, sin embargo, que las otras ramas del Poder Federal no deban velar por los fueros de la Constitución, y ejercer con respecto a ella cierto control jurisdiccional sobre determinados actos que la violen, pues todos los Poderes tienen el deber jurídico de mantener la supremacía del magno estatuto, “especialmente dentro de un sistema de equilibrio y armonía de potestades y funciones”. También el Poder Ejecutivo está investido con la atribución —derecho y deber— de sancionar algunas transgresiones constitucionales que escapan en principio, al control del Poder Judicial, representado por la Corte. Tal ocurre, precisamente, con la materia que ha originado el presente proceso. “Podrá en todo tiempo el Ejecutivo Federal, hállese o no suspendidas las garantías constitucionales —estatuye el inciso 6º que se estudia— impedir la entrada al territorio de la República o expulsarlos de él. . . a los individuos afiliados a las doctrinas antedichas —comunista y anarquista— cuando considerare que su entrada al territorio de la República o su permanencia en él pueda ser peligrosa o perjudicial para el orden público o la tranquilidad social”.

Esto significa, sin lugar a dudas, que el Constituyente ha confiado al Poder Ejecutivo la sanción aplicable a la expresada transgresión, con la circunstancia singular de que lo ha erigido en árbitro soberano en el punto. Es, pues, absoluta y extraordinaria, discrecional y única la función de alta policía nacional que en esta materia tiene el Poder Ejecutivo. Aquí, sus actos escapan, por ministerio de la propia Constitución, a la censura y al control de la Corte, como supremo guardián de la Ley Fundamental.

Ahora bien, si el Poder Municipal constituye una de las tres ramas del Poder Público, conforme a la distribución establecida en la Ley Fundamental de la República (art. 50), es incuestionable que todos los actos de las Municipalidades, violatorios de la Constitu-

ción, son revisables jurisdiccionalmente por la Corte Federal, a los efectos de su concordancia con la suprema Ley.

Por lo que, tratándose, como en el caso *sub-judice*, de una norma constitucional cuya infracción se ha denunciado, es la Corte Federal y de Casación quien debe dictaminar definitivamente al respecto, sin intervención previa de otro Tribunal.

Preciso es advertir que, de esta manera, no se altera en absoluto el orden establecido por la Ley de Censo Electoral y de Elecciones, pues la jurisdicción que aquí corresponde al más Alto Tribunal de la República es tan solo excepcional, por tratarse de un caso de nulidad no contemplado de modo expreso en la enumeración de la citada Ley, sino que emerge del sentido mismo de la Constitución. De consiguiente, si la Ley de Censo Electoral dispone que la nulidad de las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso Nacional, Diputados a las Asambleas Legislativas y Miembros de los Concejos Municipales, debe ser solicitada ante "la respectiva Corte Suprema", tal disposición ha de cumplirse indefectiblemente, cuando se trate de "las causas que señala esta Ley", como ella misma lo expresa.

889. CSJ - SPA 30-1-73
G.O. N° 30.112, 26-5-73, p. 225.495

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer en apelación de las decisiones del Consejo Supremo Electoral que pongan en peligro la existencia misma de un partido político.

En primer término, es oportuno ratificar la doctrina sentada por este Supremo Tribunal, en sus decisiones de fechas 26 de junio de 1968 y 28 de enero de 1970, en la primera de las cuales, y después de examinar los casos en los cuales, taxativamente, la Ley Electoral establece el recurso de apelación por ante esta Corte, llegó a la conclusión de que en ellos se encontraba comprometida la existencia misma de un partido político, por lo cual, dijo la Corte, en aquella oportunidad, "hay que concluir, por lo tanto, que por vía de analogía, cada vez que se plantee, si ello fuere posible, una discusión de cualquier otra índole, en el Consejo Supremo Electoral, que no fuere de las expresamente previstas, pero que pusiese en peligro la existencia misma de un partido político, tal decisión sería apelable ante esta Corte"; y en la segunda de las decisiones mencionadas, la de fecha 3 de febrero de 1970, este Supremo Tribunal declaró que "de conformidad a lo establecido en los artículos 10, ordinal 2°; 16, párrafo único; 25, ordinal 5°, 6° y 27°, ordinales a) y b) de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, en concordancia con los artículos 71 y 72 de la Ley Electoral, el Consejo Supremo Electoral tiene competencia

para resolver si quienes se presentan ante él como autoridades legítimas de un partido, tienen o no tal carácter, ateniéndose para ello a los elementos de juicio que reposen en sus archivos o que presenten los interesados, y a las normas estatutarias que rigen la organización y funcionamiento del mismo. En tales casos el máximo organismo electoral actúa como órgano administrativo llamado a aplicar a una situación de hecho las normas legales pertinentes, y sujeto como es lógico dentro de los principios que orientan nuestro derecho positivo, al control jurisdiccional que corresponde a esta Sala sobre los actos de la administración pública”. Y, aun cuando en el presente caso, no ha sido cuestionada la competencia de la Corte para conocer del presente recurso, los pronunciamientos anteriores contribuyen a precisar la naturaleza de las decisiones del Consejo Supremo Electoral y el ámbito de competencia de la Corte en esta materia.

Véase Nos. 21, 22, 198, 200, 201, 202, 203, 204.

C. Las consultas sobre interpretación de las leyes

890. CFC - SPA 30-6-30
M. 1931, pp. 73-75

La Corte conoce de materia de Registro Público, sólo cuando hay dudas en la aplicación de la Ley correspondiente.

Y por cuanto según los propios términos de la consulta, el Registrador Subalterno del Distrito Maracaibo no ha tenido dudas respecto a lo dispuesto en el segundo aparte del artículo 71 de la Ley de Registro y ha resuelto los casos que se han presentado conforme a la interpretación que expresa; y por cuanto, según el artículo 14 de la dicha Ley de Registro las dudas que ocurran en la inteligencia de ellas, son las que resuelve la Corte Federal y de Casación.

Voto salvado del dr. Ramiro Antonio Parra.

Ramiro Antonio Parra, Presidente de la Corte Federal y de Casación, salva su voto en la decisión que antecede, en la forma siguiente: El artículo 14 de la Ley de Registro Público dispone: “Las dudas que ocurran sobre la inteligencia de esta Ley, serán resueltas por la Corte Federal y de Casación”. Este canon no se limita a las dudas del Registrador, sino a las que pueda tener cualquiera otra persona, y su finalidad es que la Corte establezca la recta interpretación de los artículos cuyas disposiciones sean en la práctica tomadas en sentido distinto.

El funcionario consultante manifiesta que la interpretación que él ha dado al único aparte del artículo 71 tiene opositores, lo cual evidencia la duda, y es por esto por lo que opino que la Corte ha debido resolver el fondo de la consulta y declarar que aquella interpretación es errada, porque el aparte de ese artículo es una excepción que se refiere única y exclusivamente a los documentos otorgados ante el Registrador, por lo mismo que las excepciones son limitativas, y la decisión de la Corte la amplía extendiéndola a documentos reconocidos judicialmente.

Esta Corte ha resuelto, basada en razones convincentes, que es nula una donación reconocida judicialmente y registrada después en la Oficina Subalterna de Registro, lo cual significa que no es lo mismo otorgar un documento ante un Registrador, que reconocerlo ante un Juez, no obstante de ser ambos auténticos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.389 del Código Civil.

Se trata de insertar, pues, en los Protocolos un documento que merece fe para las partes y para el Registrador que es un tercero, a pesar de contener palabras sustanciales enmendadas, interlinadas o testadas.

Con los mismos razonamientos sostengo que el Registrador está obligado a registrar los documentos autenticados escritos a máquina; si el legislador hubiera tenido una intención contraria, lo habría expresado claramente al tratarse del registro de los documentos auténticos, o le habría prohibido a los funcionarios judiciales, en el Código de Procedimiento Civil, la autenticación de documentos en tales condiciones, puesto que éstas constituyen excepciones y como tales además de limitativas deben ser también expresas.

891. CFC - SPA
M. 1931, p. 93.

20-9-30

En materia de interpretación de las leyes, la Corte sólo tiene competencia para resolver las dudas que se presentan respecto a la interpretación de la Ley de Registro Público, y no sobre las demás leyes.

Que la consulta versa sobre la inteligencia de la Ley de Abogados y Procuradores.

Considerando:

Que en materia de interpretación de leyes esta Corte sólo tiene atribución legal para resolver las dudas que ocurran sobre la aplicación de la Ley de Registro Público y no sobre las demás leyes, como lo ha establecido en decisiones anteriores; por tanto...

892. CFC - SPA 25-3-33
M. 1934, p. 51

La Corte no es competente para conocer de estudios teóricos de la Ley de Registro Público, sólo conocerá de los casos prácticos y concretos.

Que las consultas que se hagan a este Tribunal por dudas que ocurran sobre la inteligencia de la Ley de Registro Público, deben versar sobre casos prácticos y concretos y no sobre exámen o estudios teóricos de la misma, como es el que antecede; por tanto, esta Corte...

893. CFC - SPA 11-3-39
M. 1940, p. 165

No es competencia de la Corte la corrección de las Leyes Vigentes.

Visto el precedente escrito en que el ciudadano Luis R. Oramas solicita "que se disponga lo conducente, a fin de que nuestro Código Civil y Código de Procedimiento Civil vigentes, no adolezcan de los vicios" que el solicitante menciona, esta Corte, sin prejuzgar sobre la verdad o la inexactitud de las apreciaciones contenidas en dicho escrito, observa: que no está en sus atribuciones corregir las leyes ni disponer que se las corrija, sino sólo aplicarlas; que la materia aquí consultada es más bien propia para ocurrir a la Comisión Codificadora Nacional, que actualmente prepara un proyecto de Código Civil.

894. CF 14-5-57
G.F. N° 16, 1957, pp. 108-109

La Corte Suprema de Justicia sólo es competente para absolver las consultas permitidas por la Constitución y las Leyes.

La Corte observa:

1° Es jurisprudencia constante de este Supremo Tribunal que la Corte Federal no tiene competencia para absolver consultas sino en los casos especiales que la Constitución Nacional y las leyes así lo determinen; por ejemplo, en lo tocante a la Ley de Registro Público, cuanto a las dudas sobre la inteligencia, alcance y aplica-

ción de ella en los casos concretos que pudieran presentarse, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11 de la misma; así como también en cuanto a la inteligencia, y alcance de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con motivo de dudas surgidas en casos concretos de su aplicación, de acuerdo con el artículo 147 de dicho instrumento (Sentencia de 19 de junio de 1953, Gaceta Forense, Tomo I, 1953, pág. 89 y otras).

Consiguientemente, no le es dable a la Corte Federal opinar en sentido general acerca de la inteligencia o interpretación de la Ley de Tránsito Terrestre, la cual no contiene disposición alguna que atribuya a la Corte tal función.

2º Por importantes que sean, como en efecto lo son, los puntos consultados, el argumento aducido en favor del pronunciamiento por parte de la Corte en la consulta de que se trata, carece por completo de valor, porque si bien es cierto que no existe precepto legal alguno que prohíba al Alto Tribunal la interpretación general y abstracta de las disposiciones que integran la Ley de Tránsito Terrestre, no es menos cierto que tal principio constitucional sólo tiene aplicación en lo tocante a los derechos individuales, pues, conforme al artículo 28 de la Carta Fundamental, "todos tienen el derecho de hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordene ni impedido de ejecutar lo que ella no prohíba"; precepto éste al que se contrapone el otro de igual jerarquía constitucional, según el cual "El Poder Público se ejercerá conforme a esta Constitución y a las leyes que definan sus atribuciones y facultades. Todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones" (Art. 41 de la Constitución Nacional).

Definidas, pues, como están en la Constitución Nacional y en la Ley Orgánica que rige sus funciones, las facultades y atribuciones de la Corte, no puede ella desbordar los lindes de dicha definición, so pena de incurrir en extralimitación.

En virtud de las consideraciones precedentes, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, la Corte Federal declara que no tiene materia sobre qué decidir en el caso sometido a su consideración.

895.

CSJ - SPA

19-7-66

G.F. N° 53, 1966, pp. 28-29

La Corte decide en cuanto a la aplicación de las leyes, sólo en casos concretos no resueltos.

Analizado el caso a que se refiere el funcionario consultante, se observa, que se trata de una averiguación de nudo hecho abierto por el Ministerio Público con ocasión de una sanción disciplinaria

que impuso un Juez Penal a un particular, por considerar que éste incurrió en falta cuyo castigo prevé la Ley. Ahora bien, el representante del Ministerio Público que conoció de la citada averiguación, luego de efectuar las diligencias consiguientes y recabar los datos y documentos que juzgó pertinentes, declaró terminada la averiguación por estimar que no había lugar a procedimiento alguno contra el Juez Penal aludido, ya que, en su concepto éste había actuado dentro del radio de sus atribuciones legales cuando impuso la sanción a que se ha hecho referencia.

Por consiguiente, esa decisión del propio Ministerio Público, puso fin al supuesto que ahora ha traído el Fiscal General de la República, como caso concreto en el que pretende fundar la consulta; y por ello, no se cumple en esta oportunidad el requisito del Artículo 147 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual, las dudas a resolver por la Corte, en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de dicha Ley, tienen que referirse a casos concretos que aún no hayan sido resueltos.

896.

CSJ - SPA

29-2-68

G.F. N° 59, 1968, pp. 116-118

La Corte Suprema de Justicia no puede pronunciarse acerca de cuál es la interpretación de alguna disposición legal, sino en el curso regular de un proceso del cual esté conociendo, nunca por vía de acción o recurso directo, aun cuando sea de interés público; a excepción de la potestad que le otorgan la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Registro Público.

La Corte considerando necesario decidir, previamente, sobre la admisión de la solicitud, entra a examinar los fundamentos de ella y, al efecto, observa:

Los abogados del peticionario en síntesis fundan sus pedimentos en las siguientes consideraciones: a) los tribunales que conocen en Primera Instancia de los juicios de expropiación suscitado por la Reforma Agraria, están obligados a consultar con esta Corte las sentencias definitivas que dicten en dichos procesos, porque el Instituto Agrario Nacional goza, según la Ley que lo creó, de las prerrogativas y privilegios que se confieren al Fisco Nacional en el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, uno de cuyos artículos “consagra la obligación de *consultar* con el Tribunal Superior toda sentencia definitiva que se dicte en procesos en que el Fisco Nacional sea parte”, b) en 18 de enero de 1962, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Trabajo del Estado Yaracuy dictó sentencia en el juicio intentado por el Instituto Agrario Nacional para obtener la expropiación del fundo

denominado "Sabana de Parra", situado en jurisdicción de dicho Estado, decisión, que hasta ahora no ha sido consultada por el Sentenciador, desacatando lo ordenado en la referida disposición; y, c) siendo así todas las actuaciones posteriores a la sentencia son nulas, en razón de que la omisión de esa *Consulta Obligatoria* constituye una infracción a estrictas y categóricas disposiciones de orden público "cuya observancia no puede eludirse", "porque están de por medio los supremos intereses del Estado".

Tales alegatos ponen de manifiesto que el interesado pretende que este Tribunal declare en una decisión que, necesariamente, tendría efecto *erga omnes*, cuales son la inteligencia y alcance del artículo 154 de la Ley de la Reforma Agraria en concordancia con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, a fin de arribar a la conclusión de que la sentencia a que se refiere la solicitud está sujeta a la consulta obligatoria que pauta esta última norma.

Ahora bien, salvo en los casos contemplados en algunas leyes especiales que le atribuyen tan extraordinaria facultad, esta Corte no puede pronunciarse acerca de cuál es la interpretación de alguna disposición legal, sino en el curso regular de los procesos de que conoce en Primera, y única Instancia o como Tribunal de Alzada, y en conformidad con las leyes que definen y regulan sus funciones.

La Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Registro Público atribuyen a la Corte la potestad de interpretar sus respectivas disposiciones, a solicitud de autoridades o funcionarios y, aún, de particulares, en los casos y forma previstos por los artículos que consagran tan excepcional recurso, pero ni la Ley de Reforma Agraria ni la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional atribuyen a esta Corte similar potestad ni otorgan a los representantes del Instituto Agrario Nacional ni a otro organismo o individuo investidos o no de autoridad pública el derecho de ocurrir a ella por vía de acción o recurso directo, para obtener una interpretación de alguna de las disposiciones que forman el articulado de los referidos instrumentos legales.

De igual modo, si este Tribunal tiene facultad para declarar, a petición de parte y aún de oficio, la nulidad de todas las diligencias y actuaciones judiciales subsiguientes a un acto írrito, fundándose en la violación de normas de orden público, el ejercicio de esa atribución, cuando la falta hubiere sido cometida por uno de los juzgados de cuya decisión puede conocer en alzada, no es posible, sino en la oportunidad de decidir algún recurso o de dar cumplimiento a algún trámite que obligue al Juez de la causa a desprenderse del conocimiento del asunto y en el propio expediente del juicio o en alguna pieza que haya de instruirse por separado, pero que procesalmente forme parte de él.

Contraría, por lo tanto, el orden procesal la pretensión de que la Corte declare "la nulidad de todas las actuaciones que tuvieron lugar en el juicio a partir de la expresada sentencia", en una

ocasión como la presente y en un procedimiento separado del juicio principal, mientras éste sigue su curso en el Tribunal de la causa, no por intencionada omisión del Juez, sino porque ninguna de las partes ha hecho uso de alguno de los recursos que hubieran podido tener como efecto inmediato, la remisión del expediente del caso a este Tribunal.

La continencia de la causa, que es uno de los principios fundamentales de nuestro derecho procesal, radica esencialmente en la unidad del proceso, la cual es mantenida en las diversas instancias mediante la acumulación de todas las actuaciones correspondientes al juicio en su solo expediente. Esa unidad se rompería si el Legislador admitiera la posibilidad de que los tribunales superiores puedan anular actuaciones de un proceso del que no estén conociendo, por hallarse todavía la causa bajo la jurisdicción del Juzgado *a quo*, o en oportunidades diferentes a aquellas en que normalmente pueden hacerlo por obra de los recursos que permiten elevar el conocimiento del asunto al Tribunal *ad quem*.

De allí resulta que, aun cuando cualquiera de las partes puede solicitar la nulidad de actos procesales, en Primera o en Segunda Instancia, y ante el Tribunal que para la fecha de su solicitud esté conociendo de la causa, ninguna de ellas está legalmente facultada para acudir, directamente, al Superior en solicitud de que así se declare, mientras el inferior no se haya desprendido de la jurisdicción que, normalmente, le corresponda al oír alguno de los recursos cuyo efecto es transferir al Tribunal de alzada el conocimiento del juicio o de alguna incidencia surgida durante su secuela.

897.

CSJ - SPA

21-1-70

G.F. N° 67, 1970, pp. 119-120

La Corte Suprema de Justicia restringe su competencia en materia de Registro Público, sólo a aquellos casos que versan sobre la inteligencia y aplicación de la Ley de Registro Público.

Es evidente que el autor de la consulta en el presente caso no adquiere la cualidad de interesado por haber suscrito en su condición de abogado los documentos que fueron presentados por Figueira Chávez al Registrador Mercantil, para dar cumplimiento a las disposiciones legales pertinentes; y que, además, la consulta versa sobre cuestiones que nada tienen que ver con la inteligencia y aplicación de las disposiciones de la Ley de Registro Público o de otras normas conexas con ellas, sino sobre situaciones reguladas por el Código de Comercio por haberse suscitado en el curso del proceso de legalización de una compañía de responsabilidad limitada. Tampoco es aplicable por analogía el artículo 11 de la Ley de

Registro Público al caso consultado por el recurrente, por tratarse de una norma que por su propia naturaleza es de interpretación estricta.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente la consulta a que se hace referencia en el encabezamiento de esta decisión.

898. CSJ - SPA 11-11-70
G.F. N° 70, 1970, p. 122

La Corte tiene competencia para la interpretación, alcance y aplicación de la Ley de Registro Público pero no para ningún otro instrumento legal.

Visto el oficio por el cual el Juez del Distrito Valera del Estado Trujillo, con fecha 27 de octubre de 1970, consulta si los “documentos de fecha cierta”, y las “Ventas con Reserva de Dominio” pueden autenticarse indistintamente ante los tribunales y ante las notarías públicas, la Corte acuerda comunicar al autor de la consulta que la facultad extraordinaria que a ella acuerda el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se limita a la resolución de las “dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación” de dicha ley, y que siendo la citada norma de interpretación estricta, no puede aplicarse por extensión ni por analogía a las dudas que suscita el articulado de otros instrumentos legales, como son los citados por él en su consulta.

2. LA COMPETENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

A. Principios Generales

899. CFC - SF 12-11-47
M. 1948, pp. 166-167

La competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer como tribunal de alzada de decisiones de los Tribunales de la República es de orden excepcional.

La competencia de esta Suprema Corte para conocer como Tribunal de Alzada de las decisiones de los demás Tribunales de la República, es del orden excepcional en el sentido de que dicha competencia emana, rigurosamente limitada, bien de la propia Carta

Constitucional, que le fija sus atribuciones específicas, bien de las leyes particulares, que así lo expresan de modo explícito en cada caso. Frente a esta competencia de excepción se alza la competencia genérica de los Tribunales ordinarios, con su jerarquía de grados, que es de orden público, y cuyo quebrantamiento, por eso mismo, vicia de nulidad insalvable el procedimiento en que ello ocurra. Es ésta, precisamente, una garantía procesal por cuanto defiende a las partes, en cierto modo, su derecho a ser juzgado por sus jueces naturales. Quiere esto decir, que cada vez que las partes en un proceso se alzan para ante esta Suprema Corte de las decisiones de un Tribunal de Instancia hay que acudir a la ley que señala expresamente el procedimiento pertinente para dejar establecida la competencia específica de la misma.

Ahora bien, en el caso de autos, es la Ley de Hidrocarburos la que rige el procedimiento a seguir, y más concretamente, es el artículo 55 de dicha Ley el aplicable al caso. El artículo en referencia dice así: "Los concesionarios tienen el derecho de obtener las mismas servidumbres a que se refiere el artículo 53 en los terrenos de propiedad particular celebrando con los dueños los convenios necesarios. En el caso de que no pudieran avenirse o de que los propietarios particulares se negaren al otorgamiento de la servidumbre, podrá el concesionario ocurrir al Tribunal de Primera Instancia en lo Civil con jurisdicción en la localidad, para que éste autorice el comienzo inmediato de los trabajos. Para acordar esta autorización, se determinará previamente, por dictamen de expertos, nombrados uno por el concesionario y otro por el propietario o por el Tribunal, cuando el propietario se niegue a ello o no concurra al acto, el monto probable de los perjuicios y de una justa indemnización de ellos y el Tribunal ordenará que se deposite la cantidad correspondiente en un Banco o en una casa de reconocida solvencia, en dinero efectivo, o en títulos de deuda pública venezolana que represente dicha cantidad al valor corriente en el mercado. Cumplidas estas formalidades podrá el concesionario comenzar inmediatamente los trabajos. Si el depósito se hiciera en títulos de deuda, el depositante podrá percibir los intereses. En caso de que el propietario creyere que los perjuicios resultantes de la ocupación exceden del monto probable fijado, podrá ocurrir ante el Tribunal competente, para que en juicio ordinario se fijen los perjuicios efectivamente causados. Para la expropiación y ocupación temporal se seguirán los trámites que la Ley de la materia determine. Se presume la necesidad de la obra en los casos de aperturas de galerías, perforaciones y anexos, acueductos, campamentos, almacenes, depósitos, plantas, vías de comunicación y transporte y terminales. Parágrafo Unico. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, no se autorizará en ningún caso, contra la voluntad de su dueño, la ocupación de casas ni de sus patios o jardines". De la lectura del artículo se desprende sin duda alguna que el procedimiento en la constitución de servidumbres mineras puede desenvolverse en dos e-

tapas sucesivas: la primera, que es típicamente de jurisdicción voluntaria, y en la cual el Juez de Primera Instancia en lo Civil con jurisdicción en la localidad, a petición de parte interesada autoriza el comienzo de los trabajos, previa la práctica de una experticia que determinará el monto probable de los perjuicios y su justa indemnización y el depósito por el concesionario de la cantidad que resulta en un Banco o casa de comercio de reconocida solvencia; y la segunda, que es ya contenciosa, en la cual el propietario, si creyere que los perjuicios que puedan resultar de la ocupación exceden del monto probable fijado, puede ocurrir ante el Juez competente para que en juicio ordinario se fijen los perjuicios causados.

Como se ve de lo expuesto, no sólo no aparece por ninguna parte la regla que le fije competencia a esta Suprema Corte en estos asuntos, sino que más bien la propia Ley remite al propietario insatisfecho a la jurisdicción ordinaria con su rígida secuela procesal que no puede alterarse. Y no cabe aquí el argumento de que en materia por su naturaleza federal, pueda aplicarse por analogía el procedimiento pautado para la expropiación o la ocupación temporal, porque el mismo artículo 55 de la Ley de Hidrocarburos determina que para la expropiación u ocupación temporal se seguirán los trámites que la Ley de la materia determina, con lo que se demuestra que el Legislador, debido a la diferente importancia de los asuntos y sus desiguales proyecciones, quiso separar y en efecto separó los procedimientos, siendo, por lo demás, todo lo relativo a la competencia, de interpretación estricta, que no admite la aplicación por analogía. En este sentido ya se ha pronunciado con anterioridad la jurisprudencia de este Alto Tribunal.

900.

CF

3-3-59

G.F. N° 23, 1959, pp. 31-33

La Corte Federal es incompetente para conocer en grado de decisiones dictadas por jueces de Distrito en materia de deslinde de tierras.

Como cuestión previa hay que establecer si este alto Tribunal tiene competencia para conocer del recurso de hecho interpuesto por el ciudadano Procurador de la Nación, en el presente proceso. En efecto, el artículo 7, Ordinal 33, de la Ley Orgánica de la Corte Federal concede atribución a esta Corte para conocer de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones dictadas en Primera Instancia en todas las controversias fiscales relativas a impuestos federales y en todas aquellas decisiones en procesos en los cuales la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales.

En el caso de autos se trata del proceso especial de deslinde de tierras que se rige por el procedimiento pautado en los artículos 642 a 653 del Código de Procedimiento Civil. Según este procedimiento, el Juez de Distrito o Departamento, a quien la Ley atribuye competencia especial para esta clase de proceso, tiene una actuación sumaria que aparece circunscrita a las operaciones materiales necesarias para la determinación de linderos: recepción de la solicitud, citación de los colindantes, concurrencia personal al acto de deslinde, fijación de los mojones que señalen los linderos, nombramiento de prácticos si fuere preciso, conciliación y fijación del lindero definitivo o provisional, según el caso.

Ahora bien, de acuerdo con el Artículo 646 del Código de Procedimiento Civil, si, antes de efectuarse el deslinde, fuese opuesta alguna excepción dilatoria u otra de previo pronunciamiento, se suspenderá el procedimiento y se habrán de remitir los autos al respectivo Juez de Primera Instancia para que sustancie y decida la cuestión. Igualmente en el Art. 648 *ejusdem*, reserva la Ley a dicho Juez de Primera Instancia el conocimiento de la oposición a la designación del lindero, por los trámites ordinarios en todas sus instancias.

O sea que, de los términos contenidos en el articulado que rige el procedimiento especial de deslinde de tierras, aparece el Juez de Distrito o Departamento como mero ejecutor de los actos y operaciones materiales que tiendan a la fijación del lindero, procedimiento que queda concluido en dicho Juzgado si no se alegan excepciones de previo pronunciamiento o surge oposición de alguna de las partes. Más, si esto ocurre, y tiene que dictarse decisión o pronunciamiento de cuestiones ajenas al mero acto material y sumario de la fijación, se requiere la intervención del Juez de Primera Instancia respectiva. En otros términos, el Juez de Distrito o Departamento actúa en el juicio de deslinde como mero comisionado, para tales operaciones materiales del deslinde; pero, aparte de estos actos ha querido el legislador que las cuestiones de carácter previo que se plantean, sean decididas por el Juez de Primera Instancia.

De lo contrario habría la incongruencia de que, dentro del propio juicio de deslinde, unas incidencias serían resueltas en primera instancia por el Juez distrital o departamental y recurribles ante el Juez de Primera Instancia; y otras, como las excepciones y las oposiciones, serían conocidas, en primer grado, por el Juez de Primera Instancia y, en segundo, por el Tribunal Superior correspondiente, lo que iría contra los principios generales que consagran la uniformidad del procedimiento.

En consecuencia, la decisión en primera instancia de la cuestión previa promovida por el expresado funcionario, de que se citen a otras personas para el deslinde propuesto por la Sucesión de C.C., y,

consiguientemente, el recurso de hecho contra tal decisión, es de la competencia del Juez de Primera Instancia de la Circunscripción del Estado Táchira, no de esta Corte, y así se declara.

901.

CF

2-6-60

G.F. N° 28, 1960, pp. 106-107

Cuando la Nación ha intervenido en un proceso entre particulares, la competencia, para conocer en grado del asunto, corresponde a la Corte Federal.

Resuelta en el sentido indicado la cuestión de la legitimidad de la representación de la Nación en este juicio, se hace innecesario entrar a conocer los demás fundamentos del auto de 24 de septiembre de 1959 del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, pues aun en el supuesto de haberse invocado erradamente el artículo 189 del C. de P. C., y de que pudiera darse a este artículo la interpretación de que él sólo se refiere al derecho del tercero para apelar de cualquier decisión en las circunstancias que allí se señalan, es lo cierto que habiéndose constituido la Nación en parte, tal como lo demuestra el hecho de haber concurrido al acto de la litis contestación y haber opuesto a la demanda excepciones de inadmisibilidad, su derecho a apelar es evidente.

Es a todas luces incorrecta la afirmación que se hace en el Capítulo III del auto de 24 de septiembre de 1959 dictado en este juicio por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, en la que se asienta que por el hecho de haberse interpuesto dos recursos con diferentes efectos devolutivos, esto es, remisión del expediente al Juzgado Superior de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui o a la Corte Federal, obliga al Tribunal a negar la apelación interpuesta por el representante de la Nación; pues en tal caso la competencia especial de la Corte Federal reconocida en el auto, hace a este Alto Tribunal también competente para resolver en segundo grado sobre la integridad del juicio. En este sentido consta en autos que se aplicó dicho criterio al remitir el expediente del juicio a la Corte Federal para que resolviera en segundo grado de la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui el 2 de marzo de 1957, en la cual fueron desechadas las excepciones de inadmisibilidad opuestas por la Nación en el acto de la litis-contestación.

902.

CF

6-10-60

G.F. N° 30, 1960, pp. 35-39

La intervención de la Nación en un proceso entre particulares, sin asumir el carácter de parte, hace incompetente a la Corte Federal para conocer en grado de las decisiones dictadas en dicho proceso.

Procede, en consecuencia, a juicio de la Corte, y como cuestión previa fundamental, decidir acerca de su competencia para conocer en este juicio.

En caso similar, ventilado anteriormente, esta Corte después de consideraciones pertinentes, observó que el interés de la Nación en aquel caso se había concretado a un problema que se relacionaba, no con el fondo de la cuestión debatida entre las partes, sino con cualquier medida preventiva o ejecutiva que pudiera intentarse contra bienes que se consideran nacionales, y que en tal proceso el personero de la Nación no sólo no tenía la cualidad de parte, sino que tampoco tenía intervención propiamente dicha, en el problema mismo que se debatía, añadiendo que su misión había sido y continuaba siendo la de vigilar para que sobre los yacimientos petroleros existentes en el terreno en litigio, estimados como de propiedad nacional, no fuesen decretadas ni ejecutadas medidas que afectaran en alguna forma los yacimientos petroleros allí existentes. Estableció igualmente la Corte lo siguiente:

“Es norma general de nuestro procedimiento civil, expresamente consagrada en el artículo 234 del Código procesal, que “las cuestiones que se susciten entre partes en reclamación de algún derecho, se ventilarán en juicio ordinario, si tales cuestiones no tienen pautado procedimiento especial”. La disposición del citado numeral 33 del artículo 7° de la Ley que rige a este Supremo Tribunal, constituye precisamente una excepción a esa regla general consagrada en el artículo antes mencionado; pues establece que la competencia jerárquica en los procesos en que la Nación sea parte o intervenga en ellos, corresponde a la Corte Federal y no al Tribunal a quien debería corresponder en el respectivo juicio ordinario. Pero, el criterio para determinar cuándo la Nación es parte o cuándo tiene intervención en el proceso, ha de aplicarse, en cada caso, en la forma restrictiva en que se inspira toda norma de excepción.

“A esto hay que agregar, igualmente, que la aplicación del numeral 33, artículo 7° *ejusdem*, merma la defensa de los litigantes por cuanto implica la supresión del recurso de casación, ya que contra el fallo de la Corte Federal como órgano jurisdiccional de segunda y última instancia no se admite ningún recurso; lo que viene a reafirmar el criterio de su aplicación restrictiva”.

Terminó la sentencia de la Corte concluyendo que “diferente es el caso en que la Nación interviene en el proceso interponiendo

defensas de forma o de fondo, pues entonces sí hay lugar a aplicar la citada norma de excepción”.

Ahora bien, el caso de autos es análogo al resuelto en la decisión que ha sido citada ya que en el actual proceso la Nación se ha concretado substancialmente a poner de manifiesto, en cuanto a la ejecución del decreto restitutorio, los perjuicios que dicha medida podría ocasionarle, por motivo del interés y de la utilidad pública que conforme al artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos tiene la Nación en las exploraciones, explotaciones y manipulaciones de petróleo, sin que aparezca evidenciado que ella o el Fisco sean verdaderamente partes en este juicio. Las partes en este proceso son la C. S. de Venezuela L. y los ciudadanos I.S.F.B. y O.A.F.B. En efecto, los dos últimos han intentado una acción interdictal por despojo y restitución, contra la expresada Compañía, por razón de hechos emanados de esta última que se dicen perjudica a aquellos. Tales hechos se refieren a la ocupación y utilización por la C. S. de Venezuela L. de unos terrenos que los demandantes dicen ser de su propiedad, que la Compañía afirma que forman parte de mayor extensión que fue objeto de un procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública, la cual fue acordada, a su favor, y sobre los cuales se realizan la ocupación y los trabajos que constituyen el despojo, a juicio de los demandantes.

Es cierto que la Nación tiene interés, ya sea directo, ya indirecto, en las exploraciones petroleras que se intenta realizar en los referidos terrenos, pero es igualmente cierto que no se discute en el proceso ni la propiedad de terreno de la Nación, ni la posesión que ella misma estuviere ejerciendo, propiedad o posesión que hubieren de ser protegidos frente a la acción interdictal propuesta. Tampoco se trata de trabajos emprendidos por la Nación, que la constituirían, si fuese tal el caso, a ella misma, en sujeto pasivo de la acción interdictal, circunstancia que le daría cualidad de parte en el juicio. Su intervención, en efecto, no puede considerarse sino como la que corresponde a quien sólo tiene un interés, por decirlo así, eventual, en los resultados de la explotación petrolera.

En tal virtud, la Nación tiene el privilegio de intervenir en los procesos en que se ventilen cuestiones que puedan perjudicarla, para poner a salvo sus propios derechos y para vigilar a fin de que sus intereses no puedan ser indebidamente perjudicados por la acción de los particulares. Mas ello no significa que tal intervención la haga necesariamente parte en todos los juicios en que aparecieren tales circunstancias, hasta el extremo de que se modifiquen por su sola presencia, las normas que rigen la competencia judicial. Como se ha dicho en la sentencia anteriormente citada, cuyos fundamentos son aplicables al caso de autos, “el interés de la Nación en el presente proceso ha sido concretado a un problema que se relaciona, no con el fondo de la cuestión debatida entre las partes, sino con cualquier medida preventiva o ejecutiva que pudiera intentarse contra bienes que se consideran nacionales”.

Esta doctrina, por lo demás, ha sido sostenida por la propia Procuraduría de la Nación, según aparece del Acta N° 2 en su Informe al Congreso Nacional 1957-1958, página 482 y siguientes.

Como consecuencia de todo lo expuesto procede declarar que en el presente proceso no corresponde a este Supremo Tribunal conocer en Segunda Instancia, y así se declara.

En cuanto a la protección de los intereses nacionales que pudieran ser perjudicados con la ejecución del decreto restitutorio, dichos intereses quedan garantizados con la aplicación que ha hecho el Juez de la primera instancia de la norma contenida en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que establece:

“Artículo 16. Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o a ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los jueces que conozcan de ejecuciones contra el Fisco, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios, sin decretar embargo, y notificarán al Ejecutivo Federal, para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado”.

En efecto, si bien el artículo transcrito se refiere a los casos de medidas preventivas o ejecutivas, el decreto de restitución aun cuando no está expresamente comprendido dentro de tales medidas, implica una ejecución sobre bienes en los que tiene interés la Nación, por lo que procede aplicar analógicamente lo previsto en la citada norma, notificándose a tal objeto lo conducente al Ejecutivo Federal a fin de que éste determine en cuanto a los bienes de interés nacional y de utilidad pública los términos en que debe cumplirse el decreto restitutorio. Este criterio, por lo demás, ha sido sostenido por personeros de la Nación, según aparece del Acta anteriormente citada de la Procuraduría, donde se dice lo siguiente:

“La Nación, por virtud de la notificación que se le ha hecho por intermedio del Procurador, estaría atenta y vigilante a los resultados de aquel juicio para que, si como consecuencia del derecho aplicado la decisión tenga alguna repercusión sobre los intereses nacionales, ocurra en el instante preciso a impedir, *no el derecho que le hubiera sido concedido al particular en la sentencia, sino la destrucción o la perturbación de un medio que está en función de un fin superior que el que pueda lograr el particular afectado*. Podría decirse que en estos casos la intervención precisa y oportuna de la Nación está fijada en la disposición del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, porque dicha norma prohíbe la ejecución sobre bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, pero deja a salvo el derecho que corresponda a los particulares como secuela de la acción intentada y este derecho en el caso de examen, bien podría ser representado en numerario o en cualquier otra forma

que pueda compensar el daño o perjuicio sufrido por aquel particular"...

Por las razones expuestas y por cuanto los intereses nacionales quedan protegidos por la aplicación de las normas establecidas en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, y corresponde al mandatario de la Nación mantener la vigilancia de dichos intereses a través del curso ordinario del proceso...

903. CSJ - SPA 13-8-64
G.F. N° 45, 1964, pp. 233-234

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer en segunda instancia en los juicios en que la Nación sea parte o tenga interés aun cuando no haya apelado.

El apoderado de la querellante, en su escrito de informes plantea de nuevo, para ser decidido como cuestión previa en el presente fallo, un alegato que ya había invocado en el curso del proceso, y es el siguiente: Que a la Corte Suprema de Justicia sólo corresponde conocer, en segunda instancia, de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones dictadas en Primera Instancia, en todas aquellas decisiones en procesos en los cuales la Nación o el Fisco sean partes o intervengan en ella, salvo lo dispuesto en los procedimientos especiales. Y por cuanto la Nación no apeló de la decisión dictada en Primera Instancia, ha dejado de ser parte en el proceso, y de consiguiente, corresponde de pleno derecho el conocimiento del caso en Segunda Instancia, al Tribunal Superior de la Circunscripción Judicial del Estado Falcón.

Analizado este alegato, la Corte llega a la conclusión de que es improcedente, por cuanto el hecho de que la Nación no haya apelado de la decisión de Primera Instancia, no significa que haya dejado de ser parte interesada en el proceso. Su intervención en este procedimiento ha surgido como consecuencia de que la cuestión ventilada en el mismo atañe al interés nacional; y ello ocurre tanto en la Segunda Instancia como en la Primera. Por consiguiente, la competencia para conocer del presente recurso corresponde a la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa y así se declara.

904. CSJ - SPA 4-11-65
G.F. N° 50, 1965, pp. 37-38

Los casos en los cuales la Corte Suprema de Justicia conoce de apelaciones jurisdiccionales son excepcionales y por lo tanto de interpretación restrictiva.

Vista la exposición contenida en el folio 523 de este expediente, mediante la cual, el doctor Amedeo S. Saturno, quien actualmente ejerce el cargo de Juez de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Trabajo del Estado Yaracuy, en su carácter de Primer Suplente del mismo, se inhibe de conocer en el presente juicio, se observa: Dispone el artículo 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que “la inhibición o recusación de los Jueces de los Tribunales unipersonales serán decididos por el *Tribunal de alzada*, cuando ambos actuaren en la misma localidad”. Ahora bien, por Tribunal de alzada se entiende el órgano judicial inmediato de superior jerarquía a aquel que esté conociendo de un asunto determinado.

La jerarquía natural de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria está determinada en la citada Ley; los recursos de apelación se conceden siempre para ante el superior jerárquico inmediato.

Sin embargo, hay casos excepcionales en que el recurso no se concede para ante el superior inmediato, sino para otro órgano superior distinto, como es el caso de los procesos de expropiación agraria, en los cuales, por virtud de lo preceptuado en el artículo 36 de la Ley de la materia, es a la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa, a la que compete conocer de los *recursos* que en dichos procesos se propongan. Pero es de observar, que, por ser esta competencia excepcional, y limitada a los recursos o apelaciones que sean procedentes y se relacionen con la materia o el fondo de dichos procesos, su interpretación debe ser restrictiva; y, por consiguiente, no puede extenderse a otros actos que no sean de apelación.

En el caso de autos no se trata de un recurso, sino de la inhibición de un Juez, o sea, de un acto procesal en el que no se impugna la materia misma que se debate en la litis. Por consiguiente, el conocimiento de esa incidencia de inhibición debe corresponder al Tribunal natural de alzada que, en este caso, lo es el Juzgado Superior del Estado Yaracuy.

Advierte la Corte que en casos similares ocurridos con anterioridad, el criterio había sido diferente al aquí establecido; pero un análisis más detenido del caso, ha llevado a este Alto Tribunal a establecer esta nueva doctrina, que, en su criterio, es más cónsona con el principio de la celeridad procesal.

905. CSJ - SPA
G.F. N° 59, pp. 122-126

20-3-68

Un requisito indispensable para determinar la competencia de la Corte Suprema como Tribunal de alzada en un juicio de reivindicación, es la intervención en el mismo de la Nación.

La Competencia de la Sala para conocer en este juicio reivindicatorio quiere deducirse de la circunstancia de hallarse en disputa

entre la Municipalidad del Distrito Miranda del Estado Zulia y la Compañía The Superior Oil Company of Venezuela, hoy Texaco Maracaibo Inc., la propiedad de una zona de terreno sobre la cual ha construido la última de las nombradas, "tanques para el almacenamiento de petróleo crudo e instalaciones para el bombeo del mismo" y otras bienhechurías relacionadas con las actividades a cumplir por dicho concesionario petrolero, motivo por el cual la controversia afectaría los intereses de la Nación y del Fisco.

En apoyo de su pretensión, las partes invocan lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos y en el Título Preliminar, artículos 9º y 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Conforme a la primera disposición legal "todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto, gas natural y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, cualquiera que sea su origen o colocación a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento de las sustancias explotadas, y a las obras que su manejo requiera, se declara de utilidad pública y se regirá por las disposiciones de la presente Ley". Por su parte, los artículos 9º y 16 de la Ley Orgánica mencionada, dicen en sus respectivos textos: "Se consultará con el Tribunal Superior competente toda sentencia definitiva dictada en juicio en que sea parte el Fisco Nacional, salvo disposiciones especiales". "Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los jueces que conozcan de ejecuciones contra el Fisco, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios, sin decretar embargo, y notificarán al Ejecutivo Nacional, para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado".

Ahora bien, estima la Corte que en el presente caso no están en discusión la utilidad pública ni el régimen legal de la materia relativa a la exploración, explotación, manufactura o refinación de petróleo, transporte o almacenamiento de las sustancias explotadas o de las obras que su manejo requiera. Tampoco se trata de un juicio en que sea parte el Fisco Nacional ni de una ejecución preventiva o definitiva sobre bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación. Existe solamente una acción reivindicatoria propuesta por la Municipalidad del Distrito Miranda del Estado Zulia contra la Texaco Maracaibo Inc., relativa a la propiedad de unos terrenos situados dentro de concesiones otorgadas por la Nación, terrenos en los cuales existen tanques de almacenamiento de petróleo. Tal acción, en la forma como se ha planteado, no afectaría el régimen de la concesión establecido entre la Nación y el concesionario petrolero, cuyo normal desarrollo se mantendría, independientemente de la persona que resultare dueña del suelo, de la superficie o de todo cuanto se encuentre en ella, pues la concesión

se otorga en virtud del dominio eminente que la concedente tiene sobre el subsuelo. Por otra parte, admitiendo la hipótesis de que la Compañía demandada hubiere adquirido los terrenos cuya propiedad reivindica la Municipalidad demandante, para el ejercicio de la actividad que le es propia, es decir, para destinarla a la exploración o explotación de una concesión de hidrocarburos, la disputa sobre la propiedad de tales tierras en nada lesionaría la garantía y el derecho que, conforme a la Constitución, tiene la Nación para hacerse propietaria exclusiva de las mismas, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la respectiva concesión. De manera que en esta circunstancia no se está en presencia de una demanda que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República y que obligaría a los funcionarios judiciales a notificar al Procurador General, en los términos previstos por el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En efecto, ni en su solicitud de reposición que corre al folio 155 del expediente, en el cual dice: "Por cuanto este Despacho no fue notificado en la oportunidad legal del inicio del procedimiento" ni en oportunidad posterior ante la Corte, el Representante de la Procuraduría General de la República alega ni demuestra cuál es el interés patrimonial de la Nación que resultaría vulnerado en este juicio, motivo por el cual es imposible determinar ese interés ni calificar como favorable a la Nación la reposición solicitada.

A lo expuesto cabe agregar que no se ha traído a los autos ningún elemento para demostrar que exista algún riesgo para el Fisco Nacional, en cuanto a la liquidación y al pago de los créditos que a favor de aquél existen, por concepto de los impuestos de exploración y explotación a que se refiere la Ley de Hidrocarburos. A este respecto no hay base para suponer que de existir tal cuestión, ella pudiera repercutir en el debate judicial con motivo de la acción reivindicatoria propuesta en el presente caso, pues quien quiera que resultare dueño del suelo o de la superficie o de todo cuanto se encuentre encima de ella, siempre es el concesionario, el contribuyente obligado al pago de tales créditos y la situación de aquél no podría ser alterada por el dispositivo de la sentencia que recayera en este asunto. Tampoco existen elementos en el proceso para deducir que la propiedad cuestionada se halle obligada para con la Nación por circunstancias que tengan relación con algún crédito de índole fiscal o patrimonial que coloque a la Nación en condición de acreedora o interesada respecto de las personas que intervienen en el presente juicio o de las cosas que son objeto del mismo. En este orden de ideas, cabe añadir que no aparece en estos autos, ni es lógico inferirlo de la situación legal planteada por los interesados que intervienen en el recurso propuesto ante la Corte, ningún elemento de juicio que permita considerar a la Nación como propietaria o condueña con derecho a reivindicar el todo o parte de la cosa cuya propiedad se discute, de manos de otras personas que la posean o detenten.

Finalmente, la Sala advierte que de conformidad con lo pedido en sus informes ante la Corte por el apoderado de la Municipalidad, se pretende la revocatoria del fallo de la Segunda Instancia, de fecha 10 de mayo de 1966 que dejó sin efecto la decisión de Primera Instancia de 26 de enero de 1966, y esto equivale a provocar un pronunciamiento de la Sala actuando como Tribunal de Tercera Instancia, lo cual resulta legalmente inadmisibile.

De lo expuesto se concluye que la decisión apelada no se refiere a una controversia fiscal relativa a impuestos federales ni ha recaído en un proceso en el cual la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en él y que sería recurrible en apelación ante la Corte.

Como se ha dicho antes, no existe en el juicio reivindicatorio que se ventila ante el Tribunal *a quo*, ninguna demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República ni en el curso del proceso se han producido elementos que demuestren la existencia de ese interés y justifiquen la intervención en el mismo de la Nación o del Fisco Nacional, presupuesto necesario este último para determinar la competencia de la Corte como Tribunal de alzada. A este respecto conviene advertir, que la mediación de la Nación o del Fisco en el proceso no se produciría por su sola voluntad de tomar parte en un asunto, aun cuando éste resultara ajeno a su interés patrimonial. Por el contrario, la intervención de que habla la Ley está siempre medida y representada por los perjuicios o beneficios que para la Nación o el Fisco puedan derivarse de una situación procesal determinada y a la cual deben concurrir en defensa de la integridad de los derechos que a ellos correspondan. Tales extremos no pueden deducirse de los supuestos legales invocados por las partes ni por el Representante de la Procuraduría General de la República ni aquéllas han traído a los autos prueba alguna para demostrar su existencia.

En consecuencia, de conformidad con el numeral 33 del artículo 7º, de la Ley Orgánica de la Corte Federal, esta Sala carece de competencia para conocer en el presente recurso de apelación.

906.

CSJ - SPA

27-1-72

G.O. N° 1516 Extr., 6-4-72, p. 22

Para que en un juicio por pago de prestaciones sociales sea competente la Corte Suprema en Segunda Instancia es imprescindible que la Nación sea parte o haya intervenido en él.

Como cuestión previa, debe decidir esta Corte si ella es competente para conocer el presente recurso de hecho.

El ordinal 33 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, dispone lo siguiente:

“Conocer de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones dictadas en Primera Instancia en todas las controversias fiscales relativas a impuestos federales y en todas aquellas decisiones en procesos en los cuales la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales”.

Ahora bien, en el presente juicio se ventila el pago de prestaciones derivadas de una relación laboral que existió entre la Línea Aeropostal Venezolana y el ciudadano Enrique Miquilarena Domínguez, quien fue un trabajador al servicio de aquélla; y de las actas procesales no aparece que la Nación o el Fisco sean parte o hayan intervenido en él. Por consiguiente, no es competente este Alto Tribunal para conocer del recurso interpuesto; pues sólo en el caso excepcional de que el Procurador General de la República o alguno de los representantes de ésta, hubiera ejercido el recurso, podría la Sala conocer del mismo como Tribunal de alzada.

907. CSJ - SPA 8-5-74
G.O. N° 1.674 Extr., 12-8-74, p. 3

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer en Segunda Instancia de los litigios que surjan entre una Administración Municipal y un concesionario de servicio público.

Sin embargo, ese juicio procesalmente civil se ha convertido, a causa de las defensas opuestas por la parte demandada, en una controversia respecto a la procedencia del cobro de una patente de industria y comercio que ha sido estimada conforme a las disposiciones de una ordenanza que la empresa de Energía Eléctrica considera no le es aplicable en razón del convenio que tiene celebrado con el Municipio en su condición de concesionaria del servicio de suministro de energía eléctrica de la localidad. Se trata, por lo tanto de un litigio entre la Administración Pública Municipal y un particular, que afecta los derechos derivados de un contrato relacionado con una concesión de servicio público, cuyo conocimiento en segunda instancia es de la competencia de esta Sala, conforme a lo establecido en el ordinal 34 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal en concordancia con la disposición transitoria décimaquinta de la Constitución.

Véase Nos. 404, 1203, 1213.

B. *La cuestión de los juicios interdictales*

908. CSJ - SPA 20-12-66
G.F. N° 54, 1966, pp. 221-222

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer en todos los casos en los cuales la Nación intervenga, a excepción de los procedimientos especiales.

Visto el escrito de fecha 9 de junio de 1965, por el cual el apoderado judicial de la Compañía Shell de Venezuela Limited, interpuso recurso de hecho contra la decisión del Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, que denegó la apelación en ambos efectos interpuesta por la recurrente contra el auto del mismo tribunal fechado el 9 de abril de 1965, la Corte ratifica la jurisprudencia por ella establecida sobre la materia en recientes decisiones, fundándose en las siguientes consideraciones:

Aunque es atribución de la Corte conocer de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones dictadas en primera instancia en los procesos en que sea parte o intervenga la Nación, el ordinal 33 del artículo 7 de la Ley que rige sus funciones y que así lo establece, deja, al propio tiempo a salvo, lo dispuesto en procedimientos especiales; y como entre tales procedimientos están los interdictos y su conocimiento es atribuido "exclusivamente a la jurisdicción ordinaria, cualquiera que sea el fuero de la parte contra quien se intenten", según reza el artículo 594 del Código de Procedimiento Civil, es indudable la competencia de los Juzgados Superiores en lo Civil de cada circunscripción para conocer de las apelaciones y recursos que se interpongan en dichos juicios.

En consecuencia, se ordena remitir el referido escrito y las actuaciones que lo acompañan al Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, a los fines consiguientes.

909. CSJ - SPA 6-8-69
G.F. N° 65, 1969, pp. 137-138

En los juicios interdictales, no importa el fuero de las partes, los tribunales competentes son los de jurisdicción ordinaria.

La cuestión planteada se refiere al procedimiento aplicable para la fijación y el cobro de los honorarios estimados por el experto Ernesto Luis López Ramos, quien intervino con tal carácter en la ejecución del fallo de esta Sala, a que antes se ha hecho referencia.

Como tal cuestión constituye una diferencia entre las pretensiones de dicho experto y las que en sentido contrario sostiene la parte que le desconoce su derecho a cobrar la cantidad por él estimada, todo lo cual es materia extraña al problema debatido y decidido por la Corte dentro del marco de sus atribuciones legales, este Supremo Tribunal declara que es al Juzgado Superior de la Circunscripción Judicial del Estado Falcón a quien compete la decisión del punto discutido. En efecto, la competencia de la Sala para conocer del presente juicio estuvo determinada por el interés que la Nación mantuvo en el mismo a causa de la demarcación que debía hacerse en una zona adyacente a terrenos del dominio público, con arreglo a lo dispuesto por el ordinal 33º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Pero en su decisión de fecha 17 de enero de 1967, la Sala estableció que era de la competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria conocer de los juicios interdictales, cualquiera que sea el fuero de la parte contra quien se intenten, de acuerdo con el artículo 594 del Código de Procedimiento Civil.

910. CSJ - SPA 25-5-72
G.O. N° 1540 Extr., 29-8-72, p. 17

Los Juzgados Superiores en lo Civil y no la Corte Suprema, son competentes para conocer en Segunda Instancia de las apelaciones que se interpongan en los juicios interdictales.

Vistas las actuaciones relativas a la querrela interdictal propuesta contra el Ministerio de Obras Públicas por el ciudadano Silvio Alterio L., remitidas a esta Sala por la Corte Superior Tercera en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, cuya decisión de fecha 2 de mayo de 1972, declaró su incompetencia para conocer de la apelación interpuesta por el querrellado contra una decisión del Juez de la causa, dictada en dicho procedimiento; en base a que considera, que por cuanto "en este asunto ha intervenido la República a través de la Procuraduría, la conclusión es que la segunda instancia no es esta Corte Superior sino la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia..." Este Supremo Tribunal considera necesario examinar previamente la cuestión de su propia competencia y, al efecto observa:

El ordinal 33 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, faculta a esta Sala para conocer de las apelaciones y recursos interpuestos contra decisiones dictadas en primera instancia en los procesos en que sea parte o intervenga la Nación, pero deja a salvo lo dispuesto en procedimientos especiales; y como los interdictos se rigen por un procedimiento especial y su conocimiento

corresponde “exclusivamente a la jurisdicción ordinaria, cualquiera que sea el fuero de la parte contra quien se intenten” según expresa el artículo 594 del Código de Procedimiento Civil, es indudable la competencia de los Juzgados Superiores en lo Civil de cada Circunscripción para conocer en segunda instancia de las apelaciones y recursos que se interpongan en los procedimientos interdictales.

Esta ha sido la reiterada jurisprudencia de la Corte en casos similares, que se ratifica en esta oportunidad.

En consecuencia se ordena devolver el expediente del caso a la mencionada Corte Superior, a los fines consiguientes.

911. CSJ - SPA 27-2-73
G.O. N° 1592 Extr., 28-6-73, pp. 3-4

La Corte Suprema de Justicia no es competente para conocer en Segunda Instancia de los juicios interdictales en que la República sea parte; ello corresponde a los Tribunales Superiores de la jurisdicción ordinaria.

De acuerdo con las actuaciones remitidas por el tribunal *a quo*, la parte actora solicitó que la apelación fuese oída para ante este Alto Tribunal fundándose en que el ordinal 33 del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal en concordancia con la décimaquinta disposición transitoria de la Constitución, atribuye a la Corte, en Sala Político-Administrativa, el conocimiento “de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones dictadas en primera instancia, en todas las controversias fiscales relativas a impuestos federales y en todas aquellas decisiones en procesos en los cuales la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales”.

Atendiendo a la norma enunciada en la primera parte del ordinal podría pensarse que cuando la Nación o el Fisco son parte o intervienen en un procedimiento interdictal, las apelaciones y recursos contra las decisiones de los tribunales de primera instancia debieran ser oída para ante la Corte.

Sin embargo, después de establecer la regla general que determina el fuero competente en los casos en que concurren los supuestos establecidos por ella, se deja a “salvo lo dispuesto en procedimientos especiales”.

Por tal motivo, aunque la Corte conoció alguna vez en segundo grado de recursos contra decisiones dictadas en primera instancia en un juicio interdictal, en el cual no se discutió su competencia para conocer; al examinar esa cuestión, posteriormente, en otro procedimiento, hubo de observar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 594 del Código de Procedimiento Civil el “conocimiento de los interdictos corresponde exclusivamente a la jurisdicción ordi-

naria, cualquiera que sea el fuero de la parte contra quien se intenten”, motivo por el cual, a partir de 1967, viene sustentando el criterio de que son las Cortes y Tribunales Superiores competentes en razón de la materia, los que deben conocer en grado de las apelaciones y recursos interpuestos, en los juicios interdictales, contra las sentencias de primera instancia, aun cuando en ellos intervenga o sea parte la República.

La norma en referencia es tan clara y terminante que no requiere interpretación, mas, la Corte juzga oportuno destacar el acierto del legislador al reservar exclusivamente a los tribunales de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los interdictos, pues esa solución resulta más conforme con la naturaleza posesoria de tales acciones y con el procedimiento sumario que las rige, que aquellas que sería procedente con arreglo a las normas generales de competencia que determinan el fuero de la Nación.

912. CSJ - SPA 23-10-73
G.O. N° 30.276, 8-12-73, p. 226.833

En materia interdictal, aún cuando en los juicios intervenga el Procurador General de la República, la competencia para conocer en alzada corresponde a los jueces superiores ordinarios.

Por auto dictado el 15 de octubre del año en curso el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia oyó en un solo efecto y para ante esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, las apelaciones interpuestas por el representante de la Procuraduría General de la República y por el apoderado de la empresa Riostra, C.A. contra el auto dictado por dicho Tribunal en el juicio interdictal promovido por la firma, C.A. Planificaciones Zulianas contra la empresa ya mencionada y, consecuentemente, remitió a este Alto Tribunal copia certificada del expediente original, de acuerdo con lo pedido por los recurrentes.

Recibidos los autos, la Corte designó ponente en la audiencia correspondiente al 22 del mismo mes y año y, considerando urgente decidir como previa la cuestión de su propia competencia para conocer en alzada del referido juicio, para hacerlo en los siguientes términos:

En principio, los Tribunales de Primera Instancia deben oír por ante la Corte los recursos que interponga el Procurador General de la República, directamente o por órgano de algunos de los abogados, en los juicios en que intervenga con el carácter de representante judicial de la Nación. Sin embargo, en lo que respecta al conocimiento de los juicios interdictales la Corte ha venido susten-

Fisco puedan hacer valer oportunamente las defensas, excepciones o recursos que existan en favor de los intereses que representan”.

Es natural y lógico que la Nación, en lo que respecta a sus bienes e intereses, goce del privilegio de que se le entere de todo proceso que pueda afectar dichos bienes a fin de que acuda al mismo y haga valer los derechos nacionales. Más no es la mera presencia de la Nación en el proceso lo que determina su interés en él; la calificación de tal interés ha de nacer de la actitud o postura que asuma, luego de estudiar debidamente el problema litigioso, el mandatario de la Nación; y si este funcionario considera que en el proceso no se afectan los intereses nacionales y por ello se abstiene de alegar defensas, excepciones o recursos, no hay por qué considerar al Estado venezolano como interviniente en la litis.

En el presente proceso el Juez de la Primera Instancia notificó del mismo al Procurador de la Nación para que este funcionario, con conocimiento del caso, considerara si la Nación tenía interés en el juicio. A tal efecto, en el acto de la contestación de la demanda compareció el Dr. C.P.M., como apoderado especial de la Nación, y, en exposición que hizo en dicho acto, dejó a salvo los derechos nacionales sobre doce pozos petroleros existentes en el terreno en litigio, y sobre los yacimientos e instalaciones que a ellos corresponden, por considerarlos de propiedad nacional, alegando: “es criterio constantemente sostenido por la Procuraduría de la Nación, y aceptado por la jurisprudencia de nuestros tribunales, que de acuerdo con expresas disposiciones de nuestro derecho positivo, entre ellas el artículo primero de la Ley de Hidrocarburos y los artículos 9 y 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, siendo los yacimientos de hidrocarburos propiedad exclusiva de la Nación, las instalaciones industriales destinadas a su explotación, así como los propios yacimientos, no pueden ser objeto de ninguna medida preventiva o ejecutiva. Como es fácil advertir, si la acción ejercida en el presente juicio, según el primer pedimento de la demanda, prosperase en derecho, la ejecución del fallo implicaría la destrucción de las instalaciones existentes, la paralización de la producción y muy probablemente la destrucción e inutilización definitiva de los propios yacimientos ya que así lo determinan los principios técnicos sobre la materia. Por lo expuesto se advierte que la ejecución de tal fallo ocasionaría a la Nación y al Fisco un daño emergente y lucro cesante cuya magnitud es imposible determinar, pero que indiscutiblemente sería de muy elevada consideración. En tales circunstancias, la Procuraduría de la Nación, conforme a las instrucciones que ha recibido del Ejecutivo Nacional y no obstante, como he dicho, las excepciones opuestas, hace desde ahora formal oposición a que, cualquiera que sea el resultado del presente juicio y el sentido del fallo que en el mismo recaiga, sea decretada ni ejecutada ninguna medida, preventiva ni definitiva, que en forma alguna vaya en daño o detrimento del interés de la Nación, por cuanto

implique la destrucción o desmantelamiento parcial o total de las instalaciones y equipos existentes en los terrenos objeto de la demanda, o en desmedro o perjuicio de la explotación industrial de los yacimientos petrolíferos que existen en esos mismos terrenos. Me reservo ratificar o ampliar estos alegatos en la debida oportunidad. *Por lo que se refiere a los demás pedimentos de la demanda, en cuanto no afecte los intereses de la Nación y el Fisco de acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Procuraduría de la Nación nada tiene que alegar de acuerdo con sus funciones*". (subrayó la Corte).

En el mismo acto, y como complemento a su anterior exposición, el representante de la Procuraduría expuso lo siguiente: "la representación de la Nación no ha hecho en este acto ningún alegato, ni ninguna calificación jurídica, con respecto a la procedencia o a la improcedencia de la demanda intentada, como claramente se aprecia por mi exposición precedente. La representación de la Nación se ha limitado a manifestar su oposición, que ratifico en este momento, a que, *como resultado o consecuencia del fallo que recaiga*, cualquiera que sea el sentido del mismo, sea acordada ni practicada ninguna medida, preventiva o ejecutiva, que en alguna forma lesione los derechos e intereses de la Nación y el Fisco, por cuanto implique un daño en los yacimientos petrolíferos que pertenecen a la Nación, o un detrimento en la explotación de los mismos yacimientos. *Tal es el sentido de la intervención de la Nación en este acto*". (Subrayó la Corte)

Como puede observarse de las anteriores exposiciones, el interés de la Nación en el presente proceso ha sido concretado a un problema que se relaciona, no con el fondo de la cuestión debatida entre las partes, sino con cualquier medida preventiva, o ejecutiva que pudiera intentarse contra bienes que se consideran nacionales.

Por consiguiente, en este proceso, el personero de la Nación no sólo no tiene la cualidad de parte, sino tampoco intervención en el problema mismo que se debate. Su misión ha sido y continuará siendo, la de vigilar que sobre los yacimientos petroleros existentes en el terreno en litigio, estimados como de propiedad nacional, no sean decretadas ni ejecutadas medidas que afecten en alguna forma los yacimientos petroleros allí existentes. Esta función vigilante del mandatario de la Nación no implica intervención activa en el proceso; y por ello su actuación no encaja, a juicio de la Corte, dentro de lo previsto en el numeral 33 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que atribuye a ésta facultad y competencia para conocer, en apelación, de procesos en que la Nación sea parte o intervenga en ellos.

Es norma general de nuestro procedimiento civil, expresamente consagrada en el artículo 234 del Código procesal, que "las cuestiones que se susciten entre partes en reclamación de algún derecho, se ventilarán en juicio ordinario, si tales cuestiones no tienen pautado procedimiento especial". La disposición del citado numeral 33 del artículo 7º de la Ley que rige a este Supremo Tribunal, cons-

tituye precisamente una excepción a esa regla general consagrada en el artículo antes mencionado; pues establece que la competencia jerárquica en los procesos en que la Nación sea parte o intervenga en ellos, corresponde a la Corte Federal y no al Tribunal a quien debería corresponder en el respectivo juicio ordinario. Pero, el criterio para determinar cuándo la Nación es parte o cuándo tiene intervención en el proceso, ha de aplicarse, en cada caso, en la forma restrictiva en que se inspira toda norma de excepción.

A esto hay que agregar, igualmente, que la aplicación del numeral 33 artículo 7º *ejusdem*, merma la defensa de los litigantes por cuanto implica la supresión del recurso de casación; ya que contra el fallo de la Corte Federal como órgano jurisdiccional de segunda y última instancia no se admite ningún recurso; lo que viene a reafirmar el criterio de su aplicación restrictiva.

Diferente es el caso en que la Nación interviene en el proceso interponiendo defensas de forma o de fondo, pues entonces sí hay lugar a aplicar la citada norma de excepción, como se hizo en el proceso a que se refiere la jurisprudencia invocada en su sentencia por el citado Juez Superior del Estado Zulia.

914. CSJ - SPA 10-8-64
G.F. N° 45, 1964, pp. 288-289

La competencia de la Corte en el conocimiento en segunda instancia de las apelaciones en juicios en que la Nación tenga interés, no se extiende a los juicios de quiebra.

Visto el oficio N° 697 del 29 de mayo del presente año, por medio del cual el Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda remite a este Supremo Tribunal, copia certificada expedida con motivo del juicio de quiebra seguido a la firma M.G.V.S. C.A., a los fines de la tramitación de la apelación interpuesta por la Nación Venezolana contra la decisión dictada por dicho Tribunal el día 9 de diciembre de 1963; la Corte observa:

El ordinal 33 del Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que rige, según la Disposición Transitoria Decimaquinta de la Constitución, las actuaciones de la Sala Político-Administrativa de este Supremo Tribunal, confiere competencia a dicha Sala para conocer de las apelaciones y recursos que se interpongan “en procesos en los cuales la Nación ó el Fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales”.

Tratándose en ese caso de una disposición excepcional que sustrae de su competencia normal y originaria determinados procesos por la sola circunstancia de que la Nación o el Fisco tengan intervención

en ellos, la Corte Suprema de Justicia ha sido cuidadosa al mantener el alcance de dicha norma dentro del ámbito restrictivo que la caracteriza. Y es así cómo, en varios casos, ha interpretado que, para que opere esa competencia excepcional, no basta la mera presencia de la Nación o el Fisco en el proceso de que se trate.

Ahora bien, la propia norma de competencia que se ha indicado deja a "salvo lo dispuesto en procedimientos especiales". O sea, que la Ley ha previsto la existencia de casos determinados a los cuales no sea factible, por determinadas circunstancias, la aplicación de esa especial competencia.

A juicio de la Corte, uno de esos casos que han de sustraerse a la disposición dicha, son los procesos de quiebra, en los que, la universalidad objetiva y subjetiva que los caracteriza, impone que tales juicios se mantengan dentro del exclusivo radio de la jurisdicción mercantil que le es privativa, en la que pueda ejercitarse el recurso extraordinario de casación.

En el caso de autos se observa, además, que la intervención de la Nación en el proceso de quiebra de la firma M.G.S. C.A, deriva de cantidades que esta sociedad adeuda por concepto de impuesto de Timbre Fiscal e Impuesto sobre la Renta, según consta de la relación de acreencias de la firma fallida que cursa en autos. Tales acreencias, en todo caso, pueden ser representadas dentro del proceso de quiebra por el personero del Fisco y ante la jurisdicción mercantil ordinaria, sin que ello provoque perjuicio alguno al patrimonio nacional, ni amerite invocar el fuero, privilegiado y eminente, que prevé la disposición legal antes aludida.

Por tales razones, considera la Corte que, en el presente caso la competencia para conocer en segunda instancia corresponde a la jurisdicción mercantil, y así se declara.

D. *La cuestión en los juicios de inquilinato*

915. CSJ - SPA 18-10-61
G.F. N° 34, 1961, pp. 8-9

La competencia de la Corte Suprema de Justicia sólo puede estar definida en la Constitución y las leyes, y no por vía reglamentaria.

El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de esta Circunscripción, con oficio N° 1731 de fecha 16 de junio del corriente año, remitió a la Corte el presente expediente en virtud de apelación interpuesta por el Dr. Rafael Vicente Aguirre Páez en su carácter de apoderado de los ciudadanos Blas A. Estrada, Diego José Valderrama y Enrique Major C., contra sentencia dictada por aquel Tribunal con fecha 2 del mismo mes y año.

Hecha la tramitación legal, y siendo la oportunidad de decidir, entra a hacerlo la Sala y, como cuestión fundamental previa, pasa a considerar si está o no, dentro de sus facultades constitucionales y legales, el conocimiento y decisión del presente recurso. A tal efecto observa:

En el auto del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, de fecha 13 del pasado mes de junio, se hace referencia, para oír la apelación interpuesta contra su decisión del 2 del mismo mes, y remitir el expediente a este Tribunal Supremo, al artículo 92 del *Reglamento* de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas. La citada disposición expresa, en efecto, que “las sentencias del Tribunal de Apelaciones serán apelables para ante la Corte Federal, mediante escrito razonado, dentro de las cinco audiencias siguientes a su publicación, cuando se denunciare violación de la Ley”.

Por las razones que se expusieron en sentencia de fecha 20 de junio de este año, en la que se decidió un caso similar, considera la Sala que aquella disposición, de mero *carácter reglamentario*, resulta absolutamente ineficaz para atribuir a la Corte Federal, y hoy a la Sala como sucesora de las atribuciones de aquélla, facultad para conocer del expresado recurso. Porque, además de las facultades constitucionales y orgánico-legales taxativas, la Sala sólo tiene, según la propia Constitución (ordinal 11 del artículo 215), *las demás que le atribuya la ley*. Y al decir ley, sólo han de admitirse y considerarse como tales, según lo define el propio texto constitucional (artículo 162), *los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores*. Por consiguiente, ningún ordenamiento de categoría inferior al citado concepto de Ley, puede atribuir facultades o funciones a la Sala, pues ello sería contrario al propio artículo 117 de la Carta Fundamental que consagra el principio de que *las atribuciones del Poder Público y el ejercicio de las mismas, deben sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que las definen*.

Por consiguiente, no puede la Sala, sometida como está al ejercicio exclusivo de sus atribuciones constitucionales y legales, ejercer funciones no definidas expresamente en tales textos. Y por ello no puede ejercer la atribución que aparece en el artículo 92 del mencionado Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, por no encontrarse previsto en la respectiva Ley el recurso de la apelación indicado en aquella norma.

Por todas las razones expuestas la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente, por no estar entre sus atribuciones constitucionales ni legales, el recurso de apelación que interpuso el ciudadano doctor Rafael Vicente Aguirre Páez en su carácter de apoderado de los ciudadanos Blas A. Estrada, Diego José Valderrama y Enrique Major C., contra la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, de fecha 2 de junio de 1961.

916. CSJ - SPA 22-11-62
G.F. N° 38, 1962, pp. 184-185

Sólo la Constitución y la Ley pueden atribuir competencia a la Corte Suprema de Justicia.

El Juez del Dto. Libertador de la Circunscripción Judicial del Edo. Mérida, por auto de fecha 18 de setiembre de 1962, oyó la apelación intentada contra su decisión del 27 de julio del corriente año, en virtud del Art. 92 del *Reglamento* de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, que expresa: "Las sentencias del Tribunal de Apelaciones serán apelables para ante la Corte Federal, mediante escrito razonado, dentro de las cinco (5) audiencias siguientes a su publicación, cuando se denunciare violación de Ley".

El régimen de competencia de la Corte Suprema de Justicia lo determina la Constitución Nacional y las leyes. Así, en el Art. 215 de la Carta Fundamental se enumeran taxativamente las facultades que están conferidas a la Corte, y en el ordinal 11 del mismo artículo se dice: "las demás que le atribuya la Ley".

En concordancia con la norma anterior, el Art. 117 de la Constitución consagra el principio de que las atribuciones del Poder Público y el ejercicio de las mismas, deben sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que las definan.

Es pues, concluyente, que únicamente la Constitución y las leyes pueden otorgar facultades a la Corte Suprema de Justicia, y que el ejercicio de aquéllas, como parte integrante del Poder Público que es la Corte, máximo representante del Poder Judicial, está limitado por la Constitución y por las leyes. De manera que, ninguna disposición reglamentaria, por carecer del contenido de la Ley, puede conferir facultades a esta Sala Político-Administrativa, sucesora de las atribuciones de la extinguida Corte Federal, sin que con tal acto se quebrante fundamentalmente el orden de competencia que la Constitución de la República otorga a la Corte. Tal es el caso del Art. 92 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, por el que se concede el recurso de apelación ante esta Sala de las decisiones dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, recurso éste que no fue previsto en la Ley respectiva.

Por las razones expuestas, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la república y por autoridad de la Ley, declara improcedente, por no estar entre sus atribuciones constitucionales ni legales, el recurso de apelación que interpuso el ciudadano J. A. M. contra sentencia dictada por el Juzgado del Distrito Libertador de la Circunscripción Judicial del Edo. Mérida con fecha 27 de julio de 1962.

917

CSJ - SPA

14-10-63

G.F. N° 42, 1963, pp. 110-113

Sólo la Ley, conforme a lo indicado por la Constitución, puede atribuir materias de competencia de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a la nulidad solicitada del artículo 92 del Reglamento de la Ley de Regulación de alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas de fecha 9 de setiembre de 1960, la Corte ha establecido que es principio expreso de la Carta Fundamental, el de que las atribuciones del Poder Público, del cual forma parte el Poder Judicial, están definidas por la Constitución y las Leyes; y a ellas debe sujetarse su ejercicio, so pena de que sus actos resulten nulos por usurpación de autoridad. Así lo consagran los artículos 117 y 118 *ejusdem*.

Ahora bien, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia están determinadas en el artículo 215 constitucional. En los ordinales 1° a 18° de dicho artículo, se establecen las específicas facultades de este Alto Tribunal, y en el 11° se hace referencia a "las demás que le atribuye la ley".

En forma concreta, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia tiene actualmente, y en virtud de la disposición Transitoria décimaquinta de la Constitución, las atribuciones que la *legislación* vigente para el momento de la promulgación de dicha Constitución confería a la Corte Federal; y, además, las que establecen los ordinales 2° y 4° a 9° del artículo 215 *ejusdem*.

Por su parte, las atribuciones específicas de la extinguida Corte Federal que, en virtud de la Transitoria constitucional citada, pasaron a ser, además de las de la nueva Constitución, atribuciones de la Sala Político-Administrativa, son las determinadas en el artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que se conserva aún vigente. La atribución 42 de dicho artículo menciona también, como atribuciones de dicha Corte y hoy de esta Sala, *las demás que le correspondan por las leyes*.

En consecuencia: las atribuciones actuales de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia son, única y exclusivamente, 1) las que de manera específica le confiere la Constitución conforme al artículo 215 y a la Disposición Transitoria Décimaquinta; 2) las que, según esta última disposición, correspondían a la extinguida Corte Federal, concretamente las del artículo 7 de su Ley Orgánica; 3) y, finalmente, "*las demás que le atribuye la Ley*", como expresamente lo señalan los ordinales 11 del artículo 215 de la Constitución y 4° del artículo 7 de la citada Ley Orgánica de la Corte Federal.

En relación al caso de autos es necesario precisar, en primer término para dictaminar sobre la nulidad del expresado recurso de apelación previsto en el artículo 9° del Reglamento de la Ley de

Alquileres si el mismo está *constitucional* o *legalmente* incluido en las atribuciones de la Sala. A este respecto se observa que, dentro de las atribuciones conferidas por la Constitución, no cabe incluir el mencionado recurso, por cuanto ninguna de ellas (2ª y 4ª a 9ª del artículo 215) confieren facultad a la Sala para conocer o revisar decisiones o actos emanados de un órgano del Poder Judicial, como lo es el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

Resta, por consiguiente, examinar, si por alguna *Ley* se atribuye a la Sala tal competencia. A este efecto, y examinando la *Ley de Regulación de Alquileres*, que es la de naturaleza especial que rige la materia del recurso interpuesto, cabe observar que en el Capítulo III, que trata del procedimiento, se establece, *como único recurso de apelación*, el que pueda interponerse, conforme al artículo 15 *ejusdem*, *contra las decisiones emanadas de los Organismos encargados de la regulación*.

En este caso, y de acuerdo con el artículo 17 de la misma *Ley*, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de la apelación son:

a) En los Estados y territorios Federales, los respectivos Jueces de Distrito o los de igual competencia en la localidad.

b) En el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda (y en las demás localidades donde fueron creados), los Tribunales y Organismos especiales que se constituyan, los cuales tramitarán y decidirán las apelaciones de que conozcan en conformidad con las disposiciones del C. de P. C. para los juicios breves.

Aparte del recurso de apelación expresado, no concede la *Ley* especial que regula la materia, ningún otro recurso; de lo que claramente se deduce que fue intención del Legislador mantener, en todo caso, solamente dos instancias o grados en el procedimiento previsto en esta *Ley*: el primero, que se realiza ante los respectivos Organismos reguladores, que son de índole administrativa; y el segundo y último, ante un órgano jurisdiccional o *tribunal especial* que, como se expresó en la Exposición de Motivos de la *Ley*, ha venido a sustituir el recurso que, antiguamente, se interponía ante el Ministro de Fomento.

La expresada disposición del artículo 9º *ejusdem* de mero carácter *reglamentario*, resulta absolutamente ineficaz para atribuir a la Corte Federal, y hoy a la Sala como sucesora de las atribuciones de aquélla, facultad para conocer del expresado recurso. Porque según se ha determinado, además de las facultades constitucionales y orgánico-legales taxativas, la Sala sólo tiene, según la propia Constitución (ordinal 11 del artículo 215), *las demás que le atribuya la Ley*. Y al decir *Ley*, sólo han de admitirse y considerarse como tales, según lo define el propio texto constitucional (artículo 16º), *los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores*. Por consiguiente, ningún ordenamiento de categoría inferior al citado concepto de *Ley*, puede atribuir facultades o funciones a la Sala, pues ello, sería contrario al propio artículo 117 de la Carta Fundamental que, según

se ha indicado, consagra el principio de que *las atribuciones del Poder Público y el ejercicio de las mismas, deben sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que las definan.*

Por consiguiente, no puede la Sala, sometida como está al ejercicio exclusivo de sus atribuciones constitucionales y legales, ejercer funciones no definidas expresamente en tales textos. Y por ello no puede ejercer la atribución que aparece en el artículo 9º del mencionado Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, por no encontrarse previsto, en la respectiva Ley que éste reglamenta, el recurso de apelación indicado en aquella norma.

918. CSJ - SPA 26-4-67
G.F. Nº 56, 1967, p. 92

No están sujetos al control jurisdiccional de la Corte, las decisiones que en materia de inquilinato dicten los Tribunales competentes.

Las decisiones dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y por los Juzgados de Distrito cuando éstos actúan en ejercicio de las funciones a ellos atribuidas, por la ley de la materia, no están sujetas al control jurisdiccional de esta Sala, consagrado en los ordinales 8º y 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal por ser dichas decisiones actos emanados de órganos sometidos a un *régimen especial que los hace asimilables a los actos judiciales*; según ha sido reiteradamente sostenido por esta Sala.

Véase Nos. 175, 1.006, 1.008.

E. La cuestión en materia contencioso-fiscal

919. CFC - SF 18-7-39
M. 1940, pp. 481-487, 491, 499-500

Los actos administrativos de carácter fiscal no son recurribles ante la Corte Suprema de Justicia, sino ante los Tribunales especiales competentes en primera instancia.

En cuanto al segundo punto, del derecho que pueda tener el Fisco Nacional para el cobro del impuesto en el caso concreto, o sea acerca de la procedencia o improcedencia del mismo, ha de considerar esta Corte sentenciadora, si ella es o no competente para resolverlo *mediante el presente recurso*, con ocasión de decidir sobre esta cuestión previa, en que, el representante del Fisco le niega tal competencia a la vez que la sostiene el abogado de la Com-

pañía apelante. A ese respecto la Corte *observa*: que la consideración, por parte de juzgadores de la mencionada Resolución, en el punto contemplado, tanto en lo meramente formal de la competencia y *oportunidad*, como en su *contenido de derecho*, no puede tener *otra finalidad*, que la declaración de su propia *validez o invalidez*, como en efecto lo pide la Compañía apelante, haga la Corte en la presente sentencia. Pero, *esta declaración* no la puede hacer este Alto Tribunal por *vía jerárquica*, sino por un *recurso jurisdiccional*, sometido a un procedimiento legal. Si el *acto administrativo ha violado preceptos constitucionales*, como alega la recurrente, puede ser sometido al control jurisdiccional de esta Corte Federal, como acto del Poder Público consistente de una Resolución Ministerial, conforme a lo establecido en el último aparte de la atribución undécima del artículo 123 de la Constitución Nacional, mediante el procedimiento pautado en la atribución duodécima del mismo artículo. Si el *acto administrativo ha lesionado derechos individuales* amparados por las leyes fiscales, como también alega la apelante, la defensa de esos derechos que se consideran lesionados por el referido acto administrativo, no puede hacerse sino mediante el correspondiente *proceso fiscal*, por ante los Tribunales Federales siguiendo el procedimiento pautado por la ley, porque como ya lo consideró esta Corte en su fallo de fecha 23 de marzo próximo pasado, recaído en el recurso similar interpuesto por la Socony Vacuum Oil Company, “la controversia o proceso fiscal relativo a impuestos federales es materia federal por disposición del N° 7, artículo 15 de la Constitución Nacional; y su conocimiento es de la competencia de los Tribunales Federales por ministerio del N° 5, artículo 67 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República”. Se concluye de lo expuesto, que esta Corte es incompetente para resolver, en la presente alzada, acerca de la validez o invalidez de la Resolución *Ministerial* apelada y en consecuencia, de la procedencia o improcedencia del impuesto cobrado; y, así, igualmente, se *declara*; quedando dicha Resolución en suspenso mientras tanto las partes no ocurran a ventilar sus respectivos derechos ante la jurisdicción federal, en la cual corresponde a esta Corte la *segunda instancia*. Por cuanto ha quedado resuelto en esta cuestión previa, no haber materia sobre qué decidir en lo referente a la multa y la incompetencia de la Corte para conocer en el presente recurso, las otras cuestiones debatidas, ningún otro pronunciamiento ha de tener lugar.

Voto salvado: Dr. Hector J. Montero.

En mi concepto, la jurisprudencia recientemente establecida por la Corte al decidir casos análogos, a uno de los cuales alude la sentencia, se aparta de las normas establecidas por las leyes que rigen la materia, las cuales no coliden con la Constitución de la República, para ventilar las cuestiones que se susciten entre el Fisco Nacional y los contribuyentes, con ocasión de las infracciones

de la Ley de la Renta Nacional de Estampillas y de las multas impuestas por los funcionarios del Ramo, por causa de tales infracciones. Un detenido estudio de la materia me ha llevado a conclusiones opuestas a las contenidas en la sentencia de que disiento.

Pienso que la Corte ha debido decidir afirmativamente su propia competencia para conocer de la materia que ha sido objeto de la apelación, o sea de la controversia sobre la procedencia de los impuestos discutidos, y de la interpretación de las disposiciones de la Ley de Estampillas. Para llegar a esa finalidad, se requería el examen y la resolución de todas las cuestiones previas planteadas por las partes; y como tales cuestiones, a mi juicio, son improcedentes, creo que la Corte ha debido pasar a considerar y decidir la materia de fondo debatida.

Para justificar mi opinión, en orden a las ideas que he sustentado, considero que debo exponer seguidamente mi criterio, como paso a hacerlo, con relación a los puntos controvertidos.

La Compañía apelante ha sostenido: "que el ciudadano Ministro de Hacienda, órgano que es del Ejecutivo Federal, no puede ejercer funciones judiciales, por ser ello contrario a la *separación de poderes* que establece la Constitución Federal en su artículo 50, y en consecuencia, que su decisión del 12 de julio de 1938 que ordenó a la Standard inutilizar estampillas con monto de 42.485 bolívares (Bs. 42.485) por razón de los endosos de varios giros a la orden que hizo a la Oficina de Centralización de Cambios, está viciada de nulidad absoluta por inconstitucional, por emanar de un funcionario que no puede ejercer funciones judiciales.

Pero es el caso que la Carta Fundamental de la República no ha elevado a precepto expreso el principio de la separación de los Poderes, que no es, por otra parte, un principio absoluto; antes bien, la unidad del Gobierno, requerida a los fines de la Administración Pública, hace indispensables las necesarias relaciones de interdependencia de los Poderes Públicos, sin que obste a ello el principio de la separación. El artículo 50 de la Constitución Nacional establece la división del Poder Federal, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; pero no la separación absoluta de tales Poderes, siendo la propia Constitución y las Leyes, las que establecen los límites de la separación y los puntos de contacto entre los diferentes organismos del Estado. La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y la Ley de la Renta Nacional de Estampillas, atribuyen facultad al Ministro de Hacienda para conocer en grado de las multas impuestas por los Inspectores y Fiscales de Hacienda y por los Administradores de Rentas Nacionales, de donde se deduce, que estando el Ministro revestido de la facultad de administrar justicia en esa materia por las leyes del país, es uno de los Jueces naturales, dotado de jurisdicción y competencia, para conocer de los asuntos de la índole del que se trata, por lo que considero que no existe el vicio de nulidad absoluta de la decisión ministerial, por inconstitucionalidad, alegado por la Standard.

Según la Compañía recurrente: “al estatuir la Constitución Federal en su artículo 50, que el Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y al decir luego la misma Constitución en el artículo 118 que el Poder Judicial de la República reside en la Corte Federal y de Casación y en los demás Tribunales y Juzgados que establezcan las leyes, excluye que pueden ser funcionarios del Poder Judicial de la República los Ministros del Despacho Ejecutivo y que, en consecuencia, el ciudadano Ministro de Hacienda está constitucionalmente inhabilitado para ejercer funciones judiciales, y que la disposición del artículo 39 de la Ley de Estampillas que le da facultades de Juez al ciudadano Ministro colide con aquella disposición constitucional y no puede aplicarse al caso concreto por mandato del artículo 7º del Código de Procedimiento Civil”.

A este respecto considero, que al establecer la Constitución Federal, en su artículo 118, que el Poder Judicial de la República reside en la Corte Federal y de Casación y en los demás Tribunales y Juzgados que establezcan las leyes, está reconociendo la competencia de todos los organismos oficiales creados por la Ley para administrar justicia en los distintos Ramos de la Administración Pública; tal disposición constitucional no priva de jurisdicción y competencia a los funcionarios del orden administrativo para ejercer las funciones de que están investidos. Según el ordinal 4º del artículo 15 de la Constitución Nacional: “Los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal: La legislación que regirá en toda la República en materia civil, mercantil, penal y de procedimiento... y la legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución”; y según el ordinal 17 del mismo canon constitucional: “Todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas o timbres fiscales, cigarrillos, tabaco, registro, herencia, fósforos, aguardientes y licores y los demás que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la Ley”.

Es evidente que la legislación en materia penal incluye todá la que impone pena, bien sea en la Ley penal sustantiva propiamente dicha (Código Penal), o en las leyes administrativas o fiscales, para castigar la infracción de sus disposiciones; así mismo, por materia de procedimiento no ha de entenderse restrictivamente la legislación adjetiva contenida en el Código de Procedimiento Civil y el procedimiento en lo mercantil establecido en el Código de Comercio, sino también el procedimiento en lo contencioso-administrativo, pautado en las distintas leyes nacionales que reglamentan la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas o timbres fiscales y demás materias reservadas a la competencia federal. Por otra parte, no hay duda de que el Poder Federal está facultado constitucionalmente para dictar la legislación reglamentaria de las contribuciones legales, de acuerdo con el citado numeral 4º, armonizado con el inciso 2º del artículo 32 de la Constitución Nacional; de todo lo cual concluyo, que

no existe colisión entre el artículo 39 de la Ley de la Renta Nacional de Estampillas y el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil.

Alegó también previamente la Standard que, "aún en el supuesto negado de que el ciudadano Ministro de Hacienda pueda ejercer funciones judiciales, resulta que es un Juez incompetente para conocer de esta controversia, porque tratándose del cobro de un impuesto federal, la Constitución Federal atribuye expresamente el conocimiento de esas reclamaciones a los Tribunales Federales"; y con este argumento pidió la nulidad y reposición de lo actuado, fundándose en que, según nuestra Constitución, solo existen dos clases de Tribunales, los Tribunales de los Estados y los Tribunales Federales.

Ahora bien; en mi concepto, bajo la denominación de Tribunales Federales, mientras no exista en el país una justicia federal propia y autónoma, caen todos los organismos oficiales establecidos por las leyes para administrar justicia en todas las materias reservadas a la competencia del Poder Federal por la misma Constitución de la República. Si, por ministerio del artículo 15 — ordinal 7º — de la Constitución Nacional, la Ley puede atribuir a los Tribunales de los Estados las funciones de Tribunales Federales, en los casos que ella indique, no puede revocarse a dudas, que la misma ley ha podido atribuirle, como en efecto le ha atribuido, al Ministro de Hacienda, las funciones que élla misma determina, y que aquel funcionario ejerce en materia de la competencia federal.

No puede negarse que el conocimiento de este proceso en que el Fisco le reclama a la Compañía el pago de un impuesto federal de estampillas, corresponde a la jurisdicción federal; pero ésta no es razón para que este asunto deba ser juzgado forzosamente por los Tribunales de Primera Instancia de la Jurisdicción ordinaria con el carácter de Jueces Federales, existiendo, como existen, funcionarios a quienes la misma ley ha atribuido competencia en tales casos, de acuerdo con la misma Constitución, la cual no ha derogado el procedimiento establecido por la citada Ley de Estampillas. La Constitución Federal, en su artículo 15 — ordinal 20 — reserva a la competencia Federal: "Por último, cualquiera otra materia que la presente Constitución atribuya a alguno de los Poderes que integran el Gobierno Federal y que no haya sido enunciada en este artículo". Y según el artículo 77 — inciso 22 — de la Constitución Nacional: "La Cámara de Diputados y la del Senado, al actuar como Cuerpos Colegisladores, tienen la atribución de "Legislar acerca de las demás materias enunciadas en el Nº 4º del artículo 15, y en general acerca de todas las que sean de la competencia Federal". La Ley de Estampillas, pues, no contradice en su contenido la Constitución Nacional, en la materia de que trata, y por consiguiente, no puede aplicarse, como piensa la Compañía, el principio *lex posterior derogat priori*...

...No puede admitirse jurídicamente que cuando el Ministro de Hacienda conoce y decide en asuntos fiscales por ministerio de las funciones que las leyes le atribuyen, pueda ser considerado Juez y

parte en la controversia, porque la personalidad moral del funcionario público no puede llegar a confundirse ni a identificarse con la persona física del titular del Despacho. No es el Ministerio de Hacienda, sino el Fisco Nacional, la parte en esta controversia. Según la Ley, "la Hacienda considerada como persona jurídica se denominará Fisco Nacional". Los poderes del Ministro, como los de todos los demás funcionarios encargados de administrar justicia en las materias de la competencia federal, emanan de la Constitución Nacional y demás leyes que se los atribuyen. La tesis de la Standard llevaría a la conclusión de que, por los mismos motivos, todos los Jueces federales, al avocar el conocimiento de los asuntos en que la Nación venezolana tenga interés, también podrían ser considerados Juez y parte, lo cual conduciría al absurdo...

...No puede atacarse por ilegalidad un acto administrativo conforme al último aparte de la atribución 11 del artículo 12 de la Constitución Nacional, cuando dicho acto ha sido la consecuencia de un proceso legal. Si se trata de inconstitucionalidad por abuso de poder, la Corte tiene plenas atribuciones para remediar el mal en el mismo procedimiento establecido por la Ley de Estampillas y la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, con la utilidad de que la decisión del recurso pone fin al asunto. Si las dichas leyes son las que adolecen de inconstitucionalidad, compete a la Corte declararlo así, haciendo prevalecer la Constitución Nacional sobre las leyes inconstitucionales mientras la nulidad de éstas no haya sido declarado por la misma Corte, en los casos de colisión con la Constitución de la República...

Voto salvado del Dr. Ibrahim García.

...Por otra parte, si como lo dice la sentencia de hoy, "ha pasado a la Corte *el pleno conocimiento de toda la cuestión debatida*", porque, "cuando el legislador da apelación contra la multa, la da, al mismo tiempo, contra la resolución que declaró consumada una violación de la Ley de Estampillas", resulta incongruente, a mi juicio, la solución final que el Alto Tribunal da a la cuestión planteada. En efecto, si la apelación que autoriza la citada disposición de la Ley de Estampillas, procede en TODO CASO, cualquiera que sea la decisión del Ministro de Hacienda, *exista o no exista* multa impuesta o confirmada por dicho funcionario, y a "la Corte *pasa el pleno conocimiento de toda la cuestión debatida*", ha debido la Corte haber abordado a fondo la infracción de la Ley de Estampillas que originó el debate. Sin embargo, el Supremo Tribunal, llegado este punto, se abstiene de decidirlo, e invocando un precepto constitucional, dispone que son los Tribunales Federales de Primera Instancia los que tienen competencia para decidir la materia en el estado actual de ella. Luego, la Corte confiesa que *no ha pasado a ella el pleno conocimiento de la cuestión debatida*, contradiciéndose así en sus conclusiones.

En mi concepto, si la disposición de la Ley de Estampillas que se viene citando repugna a la Constitución Nacional, no ha debido

ser tomada en cuenta en ningún sentido. Hay inconsecuencia en aceptarla para que surta determinados efectos, al propio tiempo que se le niega todo valor, colocándola frente a un precepto constitucional. El control jurisdiccional sobre la constitucionalidad de las leyes, que, según nuestro sistema legislativo, tiene el Poder Judicial, no admite tales altibajos. La disposición legal que colida con la Constitución, una vez rechazada, ha de serlo en todos sus aspectos enfocados bajo el prisma constitucional...

920. CF 15-10-54
G.F. N° 6, 1954, pp. 52-53

La Corte Federal, en materia de impuesto sobre la renta, es solo competente para conocer de las apelaciones contra decisiones sobre procedencia del impuesto y de las multas por ese respecto.

Establecido como queda que la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta es un Tribunal Federal, desde la reforma de la primitiva Ley, en 1944, todas sus decisiones tienen el carácter de sentencias, contra las cuales no se admitirá recurso alguno, salvo el de gracia ante el M. de H., en los casos de calificación de la renta o de inconformidad del contribuyente con la liquidación fiscal. (Art. 58 y 59 de la Ley en vigor).

En los casos de improcedencia del impuesto o de multas por ese respecto, son apelables, para ante la Corte Federal hoy, como antes lo eran para ante la Corte Federal y de Casación, las decisiones que sobre esa materia dictaba el Juzgado Superior de Hacienda, en el Distrito Federal y los Jueces de Primera Instancia con funciones de Jueces Federales en los Estados y Territorios Federales, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1942; y porque la Ley Orgánica de la Corte Federal en el ordinal 33 del artículo 7° le atribuye el conocimiento "de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones dictadas en Primera Instancia en todas las controversias fiscales relativas a impuestos federales y en todas aquellas decisiones en proceso en los cuales la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales".

De esa suerte resulta que esta Corte sólo es competente para conocer de las apelaciones contra decisiones sobre procedencia del impuesto y de las multas por ese respecto; y que, salvo el recurso de gracia ante el M. de H., no hay recurso alguno jerárquico administrativo, ni tampoco jurisdiccional ante ningún tribunal, contra las decisiones en los casos de calificación de la renta o de inconformidad del contribuyente con la liquidación.

En reciente sentencia la Corte de Casación en Sala Civil ha establecido que "Es soberano el legislador en negarle a algunos asuntos la entrada a lo contencioso, con la misma soberanía con que

limita el número de instancias y da o niega recursos en éstas. El caso del Impuesto sobre la Renta no es único en nuestra legislación, tiene antecedentes desde hace mucho tiempo en otras leyes especiales. Por ejemplo: en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional se niega llevar a la jurisdicción contenciosa algunas decisiones del Administrador de la Aduana y del Administrador Fiscal de la Renta respectiva, al disponer que esos casos se decidan administrativamente” (Art. 336, 337, 338), agregando en el Artículo 340 que la apelación será ante el M. de H. y que “contra lo resuelto por éste, en los casos a que se refieren esas disposiciones, “no habrá recurso alguno”.

Con todo, dada la trascendencia de la materia, la negativa del recurso de apelación en los casos que no sean de procedencia o improcedencia del impuesto sobre la renta o de multa por ese respecto, es contraria a los principios fundamentales del derecho administrativo en el estado de derecho. En nuestro caso es verdad que niega todo recurso la ley, pero no puede menos de advertirse que es un grave vacío en la Ley de la materia, defecto que requiere enmienda y que debe tener presente el legislador para corregirlo en una reforma de la ley.

Por lo demás, agrávase la situación por la circunstancia de que, como lo ha reconocido esta Corte, continuando la práctica de la extinguida Corte Federal y de Casación, ningún criterio específico contiene la ley para decidir al oír la apelación, cuando se trata de procedencia del impuesto; y aunque el artículo 149 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de 1942, los señalaba, esa disposición fue suprimida por los reglamentos posteriores. Por tal vacío en la Ley, por remediar en lo posible sus graves consecuencias, y para debida protección del contribuyente, sin perjuicio de los del Fisco, ni mengua o desconocimiento de la ley; esta Corte ha mandado oír la apelación en los casos en que el interesado ha ocurrido de hecho ante ella, reservándose examinar su propia competencia, al conocer la apelación.

921.

CF

14-8-56

G.F. N° 13, 1956, p. 92

La Corte conoce en alzada de lo Contencioso Fiscal, ya que la primera Instancia es el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta.

Ahora bien, esta Corte en sentencia del 15 de octubre de 1954, estableció doctrina, consagrada hoy expresamente por la novísima Ley de la materia, del 26 de julio de 1955, según la cual la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, desde la reforma de la primitiva Ley de 1944, quedó constituida en un Tribunal Federal en materia de impuesto sobre la renta cuyas decisiones tienen

el carácter de sentencias y contra las cuales sólo procede el recurso ordinario de apelación, restringido en la Ley derogada y amplio en la vigente.

No siendo pues, dicha Junta un órgano administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda y no teniendo sus decisiones por tanto, el carácter de actos administrativos, no cabe contra ellas recurso alguno jerárquico administrativo.

En consecuencia, firme como quedó, según se ha visto, la sentencia de la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta del 17 de febrero de 1949, pasó en autoridad de cosa juzgada, por lo que tampoco cabe contra ese fallo el recurso de nulidad por ilegalidad, materia de la presente demanda, pues conforme al texto Constitucional invocado por la actora, dicha acción de nulidad sólo se da contra los actos administrativos por ilegalidad; y ya se ha dicho que la decisión atacada no tiene tal carácter. Y si bien el ordinal 13 del artículo 8º de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, vigente para la fecha de la demanda, concordante con el ordinal 33 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la actual Corte Federal, le da la atribución de conocer en alzada en los procesos fiscales relativos a impuestos federales, esta facultad queda sujeta a que el interesado hubiese recurrido por la vía ordinaria de la apelación y negada ésta por el recurso de hecho; y ya se ha dicho que la Compañía actora no hizo uso de este recurso conformándose así con la decisión en referencia.

922. CSJ - SPA 28-6-62
G.F. Nº 36, 1962, pp. 208-209

La Ley no concede el recurso de alzada para ante la Corte Suprema de Justicia, contra las sentencias del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, cuando éste conoce en apelación de las decisiones dictadas por su propio Juzgado de Sustanciación...

El artículo 79 de la Ley de Impuesto sobre la Renta dispone que “el Tribunal (de Apelaciones) tendrá un Juzgado de Sustanciación que estará formado por el Presidente y el Secretario del mismo”; el artículo 80 de la misma Ley determina las “funciones” del referido Juzgado de Sustanciación, a saber: “1º. Sustanciar los asuntos y causas de que conozca el Tribunal, excepto cuando sea necesario o pertinente conferir comisión para ello. 2º. Sustanciar las incidencias y articulaciones de los mismos asuntos y causas. 3º. Ejecutar las sentencias definitivamente firmes dictadas por el Tribunal”; y el artículo 81 *ejusdem* establece: “De las decisiones del Juzgado de Sustanciación se oirá apelación para ante el Tribunal formado por el Segundo y Tercer Vocal y el Primer Suplente que será convocado

al efecto. En estos casos el Segundo Vocal ejercerá las funciones de Presidente”.

Como puede observarse, la Ley no concede el recurso de alzada para ante este Supremo Tribunal, contra las sentencias del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, cuando éste conoce en apelación de las decisiones dictadas por su propio Juzgado de Sustanciación. Y estima la Sala que mal podría haberlo concedido la Ley, si se advierte que ello equivaldría a establecer una tercera instancia en materia incidental, cuando es lo cierto que ella no existe dentro de nuestro sistema procesal.

Es verdad que el artículo 86 de la citada Ley de Impuesto sobre la Renta dispone que “de las sentencias dictadas por el Tribunal (de Apelaciones) podrá apelarse para ante la Corte Federal...; de donde pudiera deducirse, mediante una interpretación literal del precepto, que, no habiendo distinguido la Ley cuáles sentencias del mencionado Tribunal serían recurribles, y cuáles no, para ante este Supremo Tribunal, resultaría forzoso considerar que todas podrían serlo. No obstante, estima la Sala que la interpretación literal de las normas legales debe desecharse cuando ella conduzca al absurdo. Y, en efecto, interpretar la citada disposición de esa manera sería admitir el contrasentido de que, mientras las materias de fondo, como son las relativas al Impuesto mismo, están sometidas a un doble grado de jurisdicción —el del Tribunal de Apelaciones y el de esta Corte, las relativas a la sustanciación incidental gozarían del privilegio de una tercera instancia. En materia hacendaria, —debe, sin embargo, advertirse—, sólo subsiste aún la tercera instancia, y ello porque la Ley Orgánica respectiva la mantiene expresamente, en los casos en que las sentencias de los Tribunales Superiores de Hacienda no fueren conformes con la de la Primera Instancia; pero ello es sólo un anacronismo, que seguramente debe desaparecer en una futura reforma de la citada Ley Orgánica.

A juicio de la Sala las decisiones del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, cuando conoce en alzada de las de su Juzgado de Sustanciación, son definitivas, de la misma manera en que son definitivas las decisiones de las Cortes Superiores cuando, conforme a lo dispuesto en el ordinal 4º de la letra A del artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial aquéllas conocen en alzada de las resoluciones que dictare su Presidente en su carácter de Juez de Sustanciación.

De consiguiente, la apelación, en cuya virtud subieron los autos a este Supremo Tribunal, no ha debido ser oída por el Tribunal *a-quo*; por lo cual, la Sala considera que no procede el recurso interpuesto y así lo declara, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

23. CSJ - SPA 21-2-63
G.F. N° 39, 1963, pp. 54-55

Las sentencias del Tribunal de Apelaciones sobre la Renta son inapelables cuando ellas son dictadas por conocimiento de apelaciones interpuestas contra decisiones de su propio Juzgado de Sustanciación.

Antes de conocer del fondo de la incidencia, juzga la Sala precedente resolver sobre la admisibilidad del recurso en cuya virtud subieron los autos a este Supremo Tribunal, y a tales efectos considera:

El Artículo 79 de la Ley de Impuestos sobre la Renta dispone que el Tribunal (de Apelaciones) tendrá un Juzgado de Sustanciación que estará formado por el Presidente y el Secretario del mismo"; y el 80 *ejusdem* determina las "funciones" del referido Juzgado de Sustanciación; y el Artículo 81 de la misma Ley establece: "De las decisiones del Juzgado de Sustanciación se oirá apelación para ante el Tribunal formado por el Segundo y Tercer Vocal y el Primer Suplente que será convocado al efecto. En estos casos el Segundo Vocal ejercerá las funciones de Presidente".

Como puede observarse, la Ley no concede el recurso de alzada para ante este Supremo Tribunal, contra las sentencias del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, cuando éste conoce en apelación de las decisiones dictadas por su propio Juzgado de Sustanciación. Y estima la Sala que mal podría haberlo concedido la Ley, si se advierte que ello equivaldría a establecer una tercera instancia en materia incidental, cuando es lo cierto que ella no existe dentro de nuestro sistema procesal.

Es verdad que el Artículo 86 de la citada Ley dispone que "de las sentencias dictadas por el Tribunal (de Apelaciones) podrá apelarse para ante la Corte Federal..."; de donde pudiera deducirse, mediante una interpretación literal del precepto, que, no habiendo distinguido la Ley cuáles sentencias del mencionado Tribunal serían recurribles para ante esta Corte, y cuáles no, resultaría forzoso considerar que todas podrían serlo. No obstante, estima la Sala que la interpretación literal de las normas legales debe desecharse cuando ella conduzca al absurdo. Y, en efecto, interpretar la citada disposición de esa manera sería admitir el contrasentido de que, mientras las materias de fondo, como son las relativas al impuesto mismo, están sometidas a un doble grado de jurisdicción —el del Tribunal de Apelaciones y el de esta Corte— las relativas a la sustanciación incidental gozarían del privilegio de una tercera instancia. En materia hacendaria, —debe, sin embargo, advertirse—, sólo subsiste aún la tercera instancia, y ello porque la Ley Orgánica respectiva lo mantiene expresamente, en los casos en que las sentencias de los Tribunales Superiores de Hacienda no fueren

conformes con las de Primera Instancia; pero ello es sólo un anacronismo, que seguramente debe desaparecer en una futura reforma de la citada Ley Orgánica.

En criterio de la Sala, pues, las decisiones del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, cuando conoce en alzada de las de su Juzgado de Sustanciación, son definitivas, de la misma manera que son definitivas las decisiones de las Cortes Superiores cuando conforme a lo dispuesto en el Ordinal 4º de la letra a) del Artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aquellas conocen en alzada de las resoluciones que dictare su Presidente en su carácter de Juez de Sustanciación.

De consiguiente, la apelación, en cuya virtud subieron los autos a este Supremo Tribunal, no ha debido ser oída por el Tribunal *a-quo* por lo cual la Sala considera, y así lo declara, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, que no tiene materia sobre qué decidir.

924. CSJ - SPA 14-2-67
G.F. N° 55, 1967, pp. 62-64

Cuando el contribuyente ejerce el recurso de hecho, pierde la oportunidad de apelar ante el superior y por lo tanto queda firme el fallo de segunda instancia.

En el oficio de notificación se le hizo saber a la contribuyente que, en conformidad con el ordinal 2º del artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, debía contestar el reparo dentro del término de ocho días a contar de la fecha del oficio, y que, de no hacerlo, se lo tendría por aceptado en todas sus partes y se procedería a emitir la planilla correspondiente a los efectos de su cancelación.

Transcurrido el referido término sin que la contribuyente expresara su inconformidad con el reparo, la administración seccional del impuesto sobre la renta expidió la planilla N° C-38179, de fecha 18 de marzo de 1966, por el monto antes señalado, para hacerla efectiva en conformidad con la Ley.

El 24 de marzo de 1966, esto es 18 días después de vencido el plazo dentro del cual podía haber objetado el reparo, la contribuyente interpuso la apelación prevista en el artículo 82 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para entonces vigente, recurso que se negó a oír la Administración General de dicha renta, por Resolución fechada el 24 de octubre del mismo año, por lo cual el apoderado de la recurrente ocurrió de hecho ante el Tribunal *Primero* del Impuesto sobre la Renta.

El 12 de diciembre de 1966 fue declarado sin lugar el recurso de hecho por sentencia contra la cual el apoderado de la recurrente

interpuso apelación; y habiéndose negado el mencionado tribunal a oír el recurso, el apelante ocurrió de hecho ante esta Corte en su citado escrito donde invoca como argumento para fundamentar su solicitud que “la sentencia del 11 de enero de 1967, lesiona el derecho que acuerda” a su representada “el artículo 132 de la vigente Ley de la Impuesto sobre la Renta, en concordancia con el artículo 86 de la misma Ley derogada”.

En relación de las actuaciones que sirven de antecedentes al recurso interpuesto, permite apreciar que la contribuyente ocurrió de hecho ante el Tribunal Primero del Impuesto sobre la Renta, al serle negada por la Administración General de dicho impuesto el derecho de apelar de la planilla que fue expedida por ésta, para hacer efectivo el reparo que había quedado firme por la inacción de la recurrente, y que la decisión contra la cual se interpuso apelación para ante esta Corte, es la recaída en la incidencia del recurso de hecho que en ella fue declarado sin lugar.

Ahora bien, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, contra esa clase de decisiones no existe apelación, porque al ejercer el recurso de hecho el contribuyente agota el derecho que le otorga la ley de acudir al superior para lograr la revocatoria de lo resuelto en Primera Instancia, quedando, en consecuencia, firme el fallo de Segunda Instancia, sea o no favorable a las pretensiones del recurrente.

Las innovaciones consagradas en la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta en lo que se refiere a la tramitación de los recursos en ella establecidos no han alterado los presupuestos jurídicos en que se han basado los Jueces al decidir casos como el presente en el sentido ya indicado, por lo cual la Corte ratifica su jurisprudencia anterior considerando implícitamente incorporados a esta decisión los argumentos legales y doctrinales que fueron expuestos *in extenso* en la sentencia dictada por ella el 13 de agosto de 1963.

925 .

CSJ - SPA

1-6-67

G.F. N° 56, 1967, pp. 144-146

Del reparo a las liquidaciones de rentas o a los aforos no hay apelación ante la Corte Suprema de Justicia; estos se deciden administrativamente.

En la oportunidad de decidir, la Corte considera indispensable determinar, en primer lugar, la propia admisibilidad del recurso intentado, y a tal efecto, observa:

En verdad, el artículo 407 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, de conformidad con el cual fue oída la apelación para ante la Corte, dispone: “De la sentencia podrán apelar las

partes para ante la Corte Suprema de Justicia, en el término de cinco días hábiles, a contar de la fecha en que fuere publicada. Podrán apelar también los fiadores del empleado responsable. Las sentencias que declaren sin lugar los reparos se consultarán con la Corte Suprema de Justicia". Mas, el recurso que la disposición transcrita contempla, está previsto para el *juicio de cuentas* que haya de seguirse contra determinados empleados de Hacienda; así, en efecto, el artículo 402 *ejusdem* previene que, "si el empleado contradice los reparos, la Sala de Control le pasará todos los recaudos del caso al abogado de la Contraloría, a fin de que éste inicie el juicio de cuentas correspondientes ante el Tribunal Superior de Hacienda; y las disposiciones siguientes, entre las cuales está el citado artículo 407, disciplinan el procedimiento con arreglo al cual ha de tramitarse el mencionado *juicio de cuentas*, el cual no se ventila, precisamente, en el caso de autos.

De otra parte, el artículo 419 de la misma Ley, contempla en sus siete ordinales la tramitación que ha de darse a "los reparos que se hagan a las cuentas de las Oficinas de Administración de Rentas o a funcionarios sujetos a la jurisdicción de la Contraloría", entre otros motivos, por errores en los aforos o liquidaciones de rentas, que es, precisamente, el motivo del reparo discutido en esta oportunidad. Mas, el citado artículo 419, regulador de un procedimiento especial, con arreglo al cual se ha tramitado el referido reparo, no contempla expresamente, como lo hace el mencionado artículo 407 que regula otro procedimiento especial, el recurso de apelación para ante este Supremo Tribunal.

Por tanto, es menester estar a lo dispuesto en la regla general, esto es, la contemplada en el artículo 159 de la misma Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual, al efecto, previene: "Las decisiones del Contralor o de las Salas serán obligatorias para los empleados, funcionarios o particulares sobre quienes recaigan; pero los interesados podrán apelar de ellas dentro de los quince días siguientes, contados a partir de la notificación por oficio de la providencia recaída, siempre que en la Ley no esté previsto un procedimiento especial, así: de las dictadas por las Salas para ante el Tribunal Superior de Hacienda; y de las dictadas por el Contralor General de la República para ante la Corte (Suprema de Justicia) o para ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo que puedan crearse en lo futuro y a los cuales se les dé esta atribución. *No habrá tercera instancia.* Estas apelaciones se sustanciarán y decidirán administrativamente, en forma sumaria; pero se admitirán y evacuarán las pruebas que presente el interesado dentro de los ocho (8) primeros días de iniciado el procedimiento. Queda a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta, en relación con los recursos contra las decisiones de la Sala de Examen en materia de dicho impuesto...".

Por manera que, en casos como los de autos "de la resolución definitiva de la Sala podrá apelarse para ante el Tribunal Superior

de Hacienda, interponiéndose el recurso... en el término de quince días a partir de la notificación... (artículo 419, ordinal 5º, en concordancia con el artículo 159); pero no habrá tercera instancia; es decir, las decisiones del Tribunal Superior de Hacienda, en estos casos, no son, a la vez, recurribles para ante la Corte Suprema de Justicia, pues que aquellas apelaciones se sustanciarán y decidirán administrativamente, en forma sumaria.

Véanse Nos. 628, 706.

F. *La cuestión en los juicios de la carrera administrativa*

926. CSJ - SPA 20-7-72
G.O. N° 1542 Extr., 14-9-72, p. 27

Corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa en pleno conocer de las apelaciones interpuestas contra las decisiones de su Presidente, actuando como Juez de Sustanciación.

De las decisiones que dicte el mencionado órgano jurisdiccional conoce en apelación este Supremo Tribunal en Sala Político-Administrativa en conformidad con el ordinal 33 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con las disposiciones del Título VIII del Libro I del Código de Procedimiento Civil; pero es al Tribunal de la Carrera Administrativa en pleno —o sea, constituido con todos sus miembros— al que corresponde el conocimiento de las apelaciones u otros recursos interpuestos contra las decisiones de su Presidente, actuando como juez de sustanciación, de acuerdo con lo dispuesto en el ordinal 5º, letra A, del artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En el curso de la relación de esta incidencia, la Sala ha advertido que los autos recurridos no fueron dictados por el tribunal en pleno, sino por su Presidente, por lo cual se ha incurrido en una falta de procedimiento que requiere ser corregida en conformidad con los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Civil.

A tal efecto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del auto fechado el 21 de abril de 1972, por el cual se oyó para ante esta Sala la apelación interpuesta por los representantes de la Procuraduría contra los autos antes indicados, y todas las actuaciones subsiguientes al mismo, y repone esta causa al estado de que se oigan las apelaciones en referencia, para ante el pleno del Tribunal de la Carrera Administrativa.

927. CSJ - SPA 10-5-73
G.O. N° 1613 Extr., 26-9-73, pp. 38-39

La Corte Suprema es competente para revisar, en segunda instancia, las decisiones del Tribunal de Carrera Administrativa adoptadas en materia de recurso de interpretación.

La Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 64, confiere a los Tribunales de lo contencioso-administrativo, la facultad de conocer del recurso de interpretación, el cual puede dar lugar a decisiones que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas generales que afectarían, por tanto, a todas las personas sujetas a las disposiciones de dicha Ley.

Ahora bien, al promulgarse la Ley de lo Contencioso-Administrativo, podrían ser creados varios Tribunales de esta jurisdicción, caso en el cual sería ilógico pensar que el recurso de interpretación sea atribuido a cada uno de ellos en única instancia, pues podría darse el caso de que una misma norma fuera interpretada de diferente manera por cada uno de dichos Tribunales. Por lo tanto, es más razonable considerar que la intención del legislador al sancionar la citada disposición de la Ley de Carrera Administrativa, fue dejar a este Alto Tribunal la potestad de revisar en segunda instancia las decisiones de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, con el fundamental objeto de conservar la uniformidad en la interpretación de las leyes, pues de no ser así, el ejercicio del recurso daría lugar a un verdadero caos jurídico.

928. CSJ - SPA 21-5-73
G.O. N° 1607 Extr., 21-8-73, p. 47

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer en apelación de las decisiones del Tribunal de la Carrera Administrativa dictadas con motivo de un recurso de interpretación.

La Corte sustenta un criterio diferente al expresado en los párrafos transcritos, porque si no se concediera apelación contra las decisiones que dicten los demás órganos de lo contencioso-administrativo en ejercicio de la potestad que, en general, les confiere el legislador en el Artículo 64 de la Ley de Carrera Administrativa, para ante un tribunal único encargado de mantener la unidad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia se correría el riesgo de que cada uno de los tribunales interpretara la ley de modo diferente, creando así inseguridad, confusión y aún mayores dudas respecto a la aplicación, inteligencia o alcance del ordenamiento jurídico

en los casos por ellos resueltos, lo cual sería manifiestamente contrario al propósito que tuvo el legislador al instituir el recurso de interpretación, o sea, establecer de manera cierta e indubitable el sentido o significado de la ley en determinadas situaciones.

Siendo la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa el más alto tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, le corresponde revisar en última instancia las decisiones que dicten los demás tribunales de esa jurisdicción, al conocer de los recursos de interpretación que ante ellos se intenten, en conformidad con los artículos 206 y 211 de la Constitución en concordancia con el artículo 64 de la Ley de la Carrera Administrativa.

En igual sentido al expresado en los anteriores considerandos se pronunció la Corte en sentencia publicada el 10 del corriente mes, cuyos fundamentos se dan por reproducidos en el presente fallo.

929. CSJ - SPA 25-6-73
G.O. N° 1607 Extr., 21-8-73, p. 48

La Corte Suprema no tiene competencia para conocer en apelación de decisiones adoptadas por Jueces del Trabajo, ilegalmente, en materia de contencioso de la carrera administrativa.

Para resolver dicha cuestión es necesario observar que los Jueces del Trabajo no tienen competencia para conocer de un recurso que, como el intentado en este juicio, tiene por objeto anular o suspender los efectos de un acto administrativo realizado por un funcionario competente, en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 60 de la Ley de Carrera Administrativa, pues, es a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa a los que corresponde anular los actos administrativos, generales o individuales, contrarios a derecho, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución.

Esto no implica que cuando en segunda instancia se alegue la incompetencia del Tribunal *a quo* para conocer de un asunto, el Tribunal Superior carezca de competencia funcional para decidir sobre el particular y anula todas las actuaciones de aquél si a su juicio es procedente el alegato de incompetencia en razón de la materia.

El control de la legalidad procesal que el codificador atribuye a los Jueces Superiores, los inviste de los poderes necesarios para anular no sólo actos aislados del procedimiento, sino todas las actuaciones cumplidas por el inferior en el curso de un juicio cuando el conocimiento del mismo corresponda evidentemente a otro tribunal en razón de la materia.

La Corte Suprema de Justicia como más Alto Tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, tiene competencia para conocer de las apelaciones y recursos que se intente contra las decisiones que dicten los tribunales de esa jurisdicción, pero no para conocer de las apelaciones y recursos contra las decisiones dictadas por los tribunales ordinarios o especiales de otra jurisdicción en asuntos contencioso-administrativo.

En este juicio el Director de los Servicios Médicos Zonales, solicitó en segunda instancia que se anulara "la Resolución de fecha 18 de abril del presente año de 1972, dictada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia del Trabajo de la Circunscripción Judicial de este Estado Zulia, reponiendo la causa al estado de darle cumplimiento a la disposición contenida en el Artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, o sea que el ciudadano Juez Segundo de Primera Instancia del Trabajo de este Estado Zulia, remita la querrela presentada por la ciudadana Alba del Carmen Alcántara, al Juzgado de Carrera Administrativa que funciona en la capital de la República, por ser éste el competente para conocer del referido recurso de amparo".

Dicha solicitud debiera haber sido resuelta por el Juez Superior, una vez que llegó a la conclusión de que el citado Tribunal de Primera Instancia era incompetente para conocer del recurso de amparo por las razones que expone en su aludida sentencia, en vez de declararse incompetente y ordenar la remisión del expediente a esta Sala "a los fines de que conozca de la apelación interpuesta".

Por tales motivos la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ordena devolver el expediente al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, a fin de que resuelva lo pertinente acerca de la nulidad solicitada por el Director de los Servicios Médicos Zonales del Seguro Social del Estado Zulia, en conformidad con el Título XIV del Libro Primero del Código de Procedimiento Civil.

930. CSJ - SPA 12-7-73
G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, p. 11

La competencia para conocer del contencioso funcional contra actos de la Contraloría General de la República es del Tribunal de la Carrera Administrativa; sin embargo, este no puede conocer de apelaciones contra las decisiones del Contralor, lo que está reservado a la Corte.

En escrito presentado por medio de apoderado, el 10 del mes en curso, la ciudadana Lesbia Silva de Espinoza Prieto, ocurrió a

la Corte para solicitar que promueva al Tribunal de la Carrera Administrativa conflicto de conocer del recurso de apelación interpuesto por ella contra el acto de la Contraloría General de la República que le fue comunicado en oficio N° D-140, de fecha 2 de mayo de 1973, donde el Contralor General le hace saber que ha sido destituida del cargo que venía ejerciendo en dicho organismo, como funcionario en disponibilidad, “después de haber sido relevada de su cargo de Contralor Delegado ante el Banco Agrícola y la Corporación del Mercadeo Agrícola”.

Manifiesta la peticionaria que, habiendo interpuesto, apelación contra dicho acto para ante este Alto Tribunal en Sala Político-Administrativa, en conformidad con el artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el recurso fue oído libremente para ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, organismo jurisdiccional que, en su opinión, es incompetente para revisar en alzada las decisiones del Contralor General de la República, en razón de que ninguna ley lo faculta para ello, y porque, además el citado artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional atribuye a la Corte Federal el conocimiento de las apelaciones contra los actos del mencionado funcionario y señala el procedimiento a seguir en tal caso.

De dicho escrito se dio cuenta al pleno en la misma fecha en que fue presentado y, después de examinar su contenido y el de los anexos acompañados a él, la Corte para decidir observa:

El Tribunal de la Carrera Administrativa fue creado para conocer en primera instancia y con arreglo a un procedimiento especial, de las reclamaciones que intenten contra la administración pública nacional quienes puedan hacerlo en conformidad con la ley de la materia, mientras no “se dicte la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo y se organicen los tribunales competentes...”

Los artículos 86 y 93 del Estatuto de Personal de la Contraloría atribuyen a dicho tribunal competencia funcional para conocer de las apelaciones contra las decisiones del Contralor General de la República en todo lo relativo a la materia regulada por ese instrumento; y con fundamento en lo dispuesto en el último de los citados artículos fue que el susodicho funcionario decidió pasar “los autos correspondientes al Tribunal de la Carrera Administrativa para que conozca del recurso”.

El artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que la apelación contra las decisiones del Contralor General de la República se oirá “para ante la Corte Suprema de Justicia o para ante los tribunales de lo contencioso-administrativo que puedan crearse en lo futuro y a los cuales se le dé esta atribución”.

Un instrumento que regula las relaciones de la Contraloría General de la República y los integrantes del personal que está a su servicio, como es el mencionado estatuto, no puede atribuir competencia para conocer en grado de sus decisiones, a un tribunal

que no la tiene por la ley que lo creó, y menos aún arrebatar a esta Corte la competencia que le corresponde en virtud del artículo 159 ya citado, competencia que es exclusiva mientras una ley no confiera expresamente a otro tribunal el conocimiento de los recursos respectivos.

Por tales motivos la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara procedente la petición formulada por la ciudadana Lesbia Silva de Espinoza Prieto, en el escrito en referencia, y acuerda solicitar del Tribunal de la Carrera Administrativa el expediente que le fue remitido por la Contraloría General de la República, al oír libremente la apelación interpuesta por aquella contra el acto recurrido.

931. CSJ - SPA 29-10-73
G.O. N° 30.282, 15-12-73, p. 226.881-882

El Tribunal de la Carrera Administrativa es el competente para conocer de los recursos contencioso-funcionariales contra actos de la Contraloría General de la República.

Para el momento en que la Sala recibió el expediente estaba por decidirse el recurso de nulidad intentado por el ciudadano José Ramón Heredia contra el acto por el cual el Contralor General de la República dispuso destituirlo del cargo que venía ejerciendo en una de las dependencias del órgano contralor y como entre las cuestiones planteadas en dicho juicio y las que suscita la apelación interpuesta por la prenombrada señora de Espinoza Prieto existe una estrecha vinculación, particularmente en lo que concierne a los recursos intentados por los recurrentes, la Corte acordó resolver de inmediato el caso más adelantado, lo cual hizo efectivamente en sentencia publicada el 25 de septiembre del presente año, de la cual se transcriben los siguientes párrafos:

“...El artículo 159 de la ley citada concede apelación contra las decisiones del Contralor General de la República “para ante la Corte Suprema de Justicia o para ante los tribunales de lo contencioso administrativo que pueden crearse en lo futuro y a los cuales se dé esta atribución”. Dicho recurso puede ser interpuesto “por todo el que tenga interés en ello, dentro del término de quince días contados a partir de la notificación por oficio de la providencia recaída”, y debe tramitarse de acuerdo con el procedimiento pautado en el mismo artículo”.

“Conforme a lo establecido en esa disposición, este Supremo Tribunal ha sustentado y reitera ahora el criterio, de que el recurso contencioso de anulación no puede intentarse ante él, contra las decisio-

nes del Contralor, en razón de que dicho recurso, según doctrina y jurisprudencia constantes, no es admisible cuando la ley concede, expresamente, apelación contra el acto cuya nulidad se pretende”.

“En consecuencia, la competencia de la Corte para revisar las decisiones del Contralor no se funda ni en el artículo 206 de la Constitución ni en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, sino en el artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”.

“Sin embargo, como la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 72, atribuye al Tribunal de la Carrera Administrativa competencia específica para conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique dicha ley, en un caso como el presente, es necesario examinar si entre esos funcionarios deben o no incluirse los que forman el personal de la Contraloría General de la República”.

“La respuesta a esta pregunta ha de buscarse ante todo en el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que atribuye al Contralor General “el nombramiento y remoción del personal de la Contraloría General, sin perjuicio de lo que disponga el estatuto previsto en el artículo 90 de la Constitución Nacional”.

“Dicha disposición fue promulgada durante la vigencia de la Constitución de 1947 y el artículo 90 a que ella se refiere corresponde al 122 de la Constitución de 1961 y es del siguiente tenor:

“El Estado dictará un estatuto que rija sus relaciones con los funcionarios y empleados públicos, en el cual se establecerán las normas de ingreso a la administración y las de ascensos, traslados y suspensión y retiro”.

“El primero de los artículos transcritos y su precisa referencia al segundo revelan la voluntad legislativa de mantener el sistema de libre nombramiento y remoción de los funcionarios de la Contraloría hasta la fecha en que fuera promulgado el estatuto previsto en el mismo artículo y de someter a dicho personal de esa fecha en adelante, al régimen y disposiciones de aquél”.

“Es cierto que, conforme al artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa, ella regula las relaciones de los funcionarios públicos con la Administración Pública Nacional, y que la Contraloría General no depende propiamente de ésta en virtud de su autonomía funcional, pero no es menos cierto que, al sancionar dicha ley, el propósito del legislador fue establecer un sistema amplio y uniforme de administración de personal, aplicable, en principio, a todos los funcionarios públicos a nivel nacional, con las excepciones establecidas en forma expresa y taxativa en el artículo 5º *ejusdem*. Y como entre los funcionarios exceptuados en ese artículo no figuran los que están al servicio de la Contraloría General —aunque sí los que trabajan en otros organismos que gozan también de autonomía fun-

cional, y que, constitucionalmente tienen un rango equiparable al de la Contraloría General de la República— tales como el Ministerio Público y el Consejo Supremo Electoral, es lógico concluir que, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 152, antes transcrito, la Ley de la Carrera Administrativa es aplicable al personal de dicho organismo, en cuanto no entrase el ejercicio de la autonomía funcional que le es propia”.

“En consecuencia, conciliando lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional con lo pautado en la Ley de la Carrera Administrativa se llega a la conclusión de que de las decisiones del Contralor General pueden apelar, para ante esta Corte Suprema de Justicia, todos los que tengan interés en ello, a excepción de quienes sean afectados por dichas decisiones en sus derechos como funcionarios públicos al servicio de la Contraloría, en cuyo caso deben ocurrir al Tribunal de la Carrera Administrativa, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley de la materia”.

Conforme a lo expresado en dicho fallo la Corte ratificó el criterio sustentado en su decisión del 12 de julio del año en curso, en cuanto a la incompetencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de las decisiones del Contralor General de la República por vía de apelación; confirmó asimismo la jurisprudencia ya establecida por esta Sala en el sentido de que los actos de dicho funcionario no pueden ser impugnados ante la Corte mediante el recurso contencioso de anulación; y declaró que el único tribunal competente para conocer en primera instancia de las reclamaciones que intenten los funcionarios del órgano contralor contra los actos del Contralor General de la República que afecten sus derechos como servidores públicos, es el Tribunal de la Carrera Administrativa en conformidad con el ordinal 1º del artículo 72 de la Ley de Carrera Administrativa.

Del estudio del expediente remitido por el Juzgado de Sustanciación, resulta que esta doctrina es perfectamente aplicable al caso de autos puesto que la recurrente manifiesta haber estado al servicio de la Contraloría General de la República, y ha acudido a este Alto Tribunal, por vía de apelación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; lo cual evidencia que la recurrente escogió también una vía procesalmente equivocada para hacer valer sus derechos contra el acto impugnado, el cual, según lo expuesto, sólo puede ser acatado mediante el recurso establecido en el ordinal 1º del artículo 72 de la Ley de Carrera Administrativa.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del procedimiento seguido como consecuencia de la apelación.

932. CSJ - SPA 2-5-74
G.O. N° 1703 Extr., 31-10-74, p. 42

La Corte Suprema de Justicia, en virtud del principio de la doble instancia, es competente para conocer de las apelaciones contra las decisiones del Tribunal de Carrera Administrativa.

La Ley especial de la materia no concede recurso alguno contra las decisiones que dicte el Tribunal de la Carrera Administrativa en ejercicio de las atribuciones que aquella le confiere. En consecuencia, la Corte ha deducido su competencia para conocer en Sala Político-Administrativa de las apelaciones y recursos que se interpongan contra las decisiones de dicho Tribunal, del sistema de doble instancia que predomina en nuestro derecho procesal y, en particular, del ordinal 33 del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con la disposición transitoria décimaquinta de la Constitución. Conforme al citado sistema de doble instancia no podría esta Sala conocer en tercera instancia de las decisiones del Tribunal de la Carrera Administrativa sobre apelaciones o recursos interpuestos contra las decisiones del Presidente del mismo, actuando como Juez de Sustanciación. Además si se admitiera el alegato de los recurrentes de que cada vez que se apele de un acto de sustanciación, ha de constituirse un Tribunal ad-hoc con los otros dos miembros del Tribunal y por un conjuez convocado para suplir al Presidente, y que de las decisiones que dicte dicho Tribunal puede recurrirse por ante esta Sala, se correría el riesgo de que los juicios se prolongaran indefinidamente por cuestiones generalmente insustanciales, con grave detrimento del principio de economía procesal y de la celeridad del procedimiento, que es norma rectora del proceso en general y, en particular, en las controversias que pueden suscitarse entre la Administración Pública y los funcionarios o empleados que están a su servicio. Por tal motivo la Corte ya ha decidido que de las apelaciones contra las decisiones del Juez de Sustanciación sólo conoce en segunda instancia el Tribunal de la Carrera Administrativa en pleno —es decir formado por los tres jueces naturales que lo integran— caso en el cual contra sus decisiones no existe recurso alguno; y que de los recursos contra las decisiones de este último como Tribunal de Primera Instancia conoce en alzada la Corte en Sala Político-Administrativa; la cual puede entonces revisar cualquier cuestión de forma o de fondo planteada o controvertida por las partes en el curso de la causa.

933. CSJ - SPA 21-5-74
 G.O. 1700 Extr., 29-10-74, pp. 14-15

La Corte Suprema es incompetente para conocer en tercera instancia de las decisiones del Juez de Sustanciación del Tribunal de la Carrera Administrativa, las cuales sólo pueden ser revisadas por éste, en pleno.

En reciente decisión dictada por este Supremo Tribunal, en un caso similar al presente, se estableció: “La Ley especial de la materia no concede recurso alguno contra las decisiones que dicte el Tribunal de la Carrera Administrativa en ejercicio de las atribuciones que aquella le confiere. En consecuencia, la Corte ha deducido su competencia para conocer en Sala Político-Administrativa de las apelaciones y recursos que se interpongan contra las decisiones de dicho Tribunal, del sistema de doble instancia que predomina en nuestro derecho procesal y, en particular, del ordinal 33 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con la disposición transitoria décimaquinta de la Constitución. Conforme al citado sistema de doble instancia no podría esta Sala conocer en tercera instancia de las decisiones del Tribunal de la Carrera Administrativa sobre apelaciones o recursos interpuestos contra las decisiones del Presidente del mismo, actuando como Juez de Sustanciación. Además si se admitiera el alegato de los recurrentes de que cada vez que se apele de un acto de sustanciación, ha de constituirse un Tribunal *ad-hoc* con los otros dos miembros del Tribunal y por un conjuer convocado para suplir al Presidente, y que de las decisiones que dicte dicho Tribunal puede recurrirse por ante esta Sala, se correría el riesgo de que los juicios se prolongaran indefinidamente por cuestiones generalmente insustanciales, con grave detrimento del principio de economía procesal y de la celeridad del procedimiento, que es norma rectora del proceso en general y, en particular, en las controversias que pueden suscitarse entre la Administración Pública y los funcionarios o empleados que están a su servicio. Por tal motivo la Corte ya ha decidido que de las apelaciones contra las decisiones del Juez de Sustanciación sólo conoce en segunda instancia el Tribunal de la Carrera Administrativa en pleno —es decir formado por los tres jueces naturales que lo integran— caso en el cual contra sus decisiones no existe recurso alguno; y que de los recursos contra las decisiones de este último como Tribunal de primera instancia conoce en alzada la Corte en Sala Político-Administrativa; la cual puede entonces revisar cualquier cuestión de forma o de fondo planteada o controvertida por las partes en el curso de la causa”.

Aplicando la jurisprudencia transcrita al caso de autos, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de hecho a que se refieren las presentes actuaciones, intentado por los representantes de la República.

934. CSJ - SPA 22-7-74
G.O. N° 1700 Extr., 29-10-74, p. 47

De las decisiones del Juzgado de Sustanciación conoce el Tribunal de la Carrera Administrativa en pleno.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico existente en la República, pueden existir los jueces de sustanciación: a) en los Tribunales unipersonales, sean de Primera Instancia o de Departamento o Distrito, según lo dispone el numeral 2° del artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y b) en los Tribunales colegiados, o Cortes, en conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 78 *ejusdem*. Aparte de éstos también existen los contemplados en las Leyes Orgánicas de la Corte Federal y de la Corte de Casación, que rigen hoy la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, las atribuciones de los Jueces de Sustanciación, —que, como su nombre lo indica, están dedicados únicamente a presenciar, proveer y decidir los actos de sustanciación— están contenidas en el primer aparte del citado numeral 2° del artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y según él están facultados para admitir demandas, emplazar y citar a la parte demandada, sustanciar medidas preventivas y el levantamiento de las mismas mientras no hubiere comenzado la relación de la causa o la de las excepciones dilatorias o de inadmisibilidad; ordenar y efectuar cuantas notificaciones fuere menester, presenciar el acto de oposición de excepciones y de contestación al fondo de la demanda, admitir o negar pruebas y evacuar las admitidas; y, en definitiva, proveerán cuanto sea necesario, hasta que la causa o las incidencias queden en estado de iniciar la relación, pasando en este estado los expedientes respectivos al Juez correspondiente para que decida el fondo de la causa o las incidencias que no sean de sustanciación.

Por lo tanto, es evidente que está vedado a los Jueces de Sustanciación decidir incidencias que no sean de sustanciación, así como también rechazar demandas o pronunciar sentencias sobre el fondo del asunto o que pongan fin al juicio.

En el aparte 4° del citado numeral 2° del artículo 28 *ejusdem*, se confiere asimismo facultad al Juez de Sustanciación para oír “las apelaciones y recursos contra sus decisiones, si fueren admisibles conforme a la Ley”, de estas apelaciones y recursos conocerán las Cortes o Tribunales superiores respectivos, cuando los Tribunales donde actúan sean unipersonales, según la disposición últimamente citada; y cuando los Tribunales sean colegiados, conocerá de dichas apelaciones y recursos el Tribunal en pleno, según lo estatuye el numeral 5° del artículo 77 de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial.

En el presente caso, el Juzgado de Sustanciación, declaró inadmisibile la demanda, en los términos que se transcriben al comienzo, decisión ésta para la cual no está facultado, según se

desprende del tantas veces citado numeral 2º del artículo 28 *ejusdem*, extralimitándose así en sus atribuciones, ya que la declaratoria de caducidad, no es una decisión de mera sustanciación sino una interlocutoria con fuerza definitiva que pone término al juicio, y por lo tanto, es el Tribunal en pleno el único facultado para dictarla.

La parte actora apeló de tal decisión para el pleno del Tribunal, y éste confirmó la declaratoria de caducidad; decisión ésta que fue también apelada, para ante esta Sala, y el Juzgado de Sustanciación la negó por cuanto ya habían transcurrido más de los cinco días hábiles que confiere el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, para intentar el recurso. Pero también en esta decisión el Juzgado de Sustanciación se extralimita en sus atribuciones, pues, como anteriormente queda dicho, el sustanciador únicamente está facultado para oír "las apelaciones y recursos *contra sus decisiones*, si fueren admisibles conforme a la Ley" (subrayado de la Corte), y la decisión apelada emanaba del Tribunal de la Carrera Administrativa en pleno y no del Juez de Sustanciación.

Fue contra este último auto del Juzgado de Sustanciación que se ocurrió de hecho para ante este Supremo Tribunal, lo cual es inadmisibile, pues de las decisiones del sustanciador, como ya se dijo, conoce el Tribunal en pleno, cuando éste sea colegiado, como ocurre en el presente caso.

935. CSJ - SPA 14-8-74
G.O. N° 1698 Extr., 21-10-74, pp. 42-43

Los juicios que conoce el Tribunal de la Carrera Administrativa son de naturaleza civil, en el amplio sentido, y por tanto, guiados por el principio dispositivo.

Planteado así el recurso de hecho, pasa la Corte a decidir como cuestión previa, si en el presente caso debe aplicarse el artículo 54 del Código de Enjuiciamiento Criminal o el 181 del Código de Procedimiento Criminal y, al efecto observa:

Es cierto que el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, imponen a los jueces el deber de consultar con el superior competente las sentencias definitivas que dicten en los juicios en que sea parte la República o el Fisco Nacional, salvo lo establecido en disposiciones especiales. Pero ni uno ni otro artículo conceden o niegan el recurso de hecho para lograr que el superior ordene que se haga la consulta, cuando el tribunal *a quo* no lo haya hecho de oficio o se haya negado a hacerla a petición de alguna de las partes.

A consecuencia del silencio del legislador sobre esta materia, es necesario tener en consideración disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas o aplicar los principios generales del

derecho, en conformidad con el artículo 4º del Código Civil en concordancia con el artículo 9º del Código de Procedimiento Civil. A este efecto se advierte que el artículo 54 del Código de Enjuiciamiento Criminal dispone textualmente que "Negada la apelación o concedida en un solo efecto cuando deba oírse en ambos, o no haciéndose la consulta cuando deba hacerse, la parte interesada puede ocurrir de hecho al Superior, y el término de distancia, con el testimonio de lo conducente, que no se le negará, pidiendo que se mande a oír la apelación, que se le conceda en ambos efectos o que se haga la consulta".

Tal disposición es aplicable por analogía en los procesos penales en los cuales la República (o el Fisco Nacional) sean parte, como ocurre en los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad de los contraventores a las leyes fiscales que se tramitan con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; pero no en las causas civiles (lato sensu) en los cuales la regla aplicable es el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, según el cual "la parte podrá recurrir de hecho, dentro de cinco días y el término de distancia, al Tribunal Superior pidiendo que se mande a oír la apelación, o que se la admita en ambos efectos, y acompañando copia de las actas del expediente que ella crea conducentes y de las que indique el Juez de quien se apele".

Esta disposición supone que la apelación es el único y preciso medio de impugnación que concede la ley a las partes para expresar su inconformidad con una decisión que consideren adversa a sus derechos e intereses y lograr su revisión por el superior inmediato a fin de que la anule o revoque. Pero como ese derecho resultaría ilusorio en los sistemas procesales que, como el nuestro, confieren al tribunal *a quo* la atribución de oír o no la apelación, si el ejercicio de esa potestad no estuviera sujeto a control del superior, se ha instituido el recurso de hecho, también llamado en otros países de queja, cuyo objeto es lograr la reconsideración de lo decidido por el inferior en cuanto a la apelación, ocurriendo al efecto directamente ante el superior competente. Por tal motivo se considera que el recurso de hecho es esencialmente una garantía procesal del derecho de apelación.

Esta diferencia fundamental entre los artículos citados (54 del Código de Enjuiciamiento Criminal y 181 del Código de Procedimiento Civil), deriva de la distinta naturaleza que tienen en nuestro derecho la acción civil y la acción penal, cada una de las cuales está regida por principios derivados de la finalidad específica que una y otra acción tienen en el proceso.

En el proceso civil predomina el principio dispositivo, en virtud del cual la actuación de la justicia está sujeta a la voluntad de los particulares, quienes pueden libremente "disponer" de las acciones y recursos que les da la ley para la mejor defensa de sus derechos y cuyo concurso es indispensable para que el juicio marche y llegue a su culminación. A la inversa en el proceso penal prevalece en

principio la actuación oficiosa del órgano jurisdiccional, el cual atendiendo a las exigencias de la vindicta pública o al respecto a la libertad personal y a los derechos del individuo, deb impulsar la causa hacia un objetivo predeterminado como es el pronunciamiento de una sentencia absolutoria o condenatoria definitivamente firme. Por ello la perención, el desistimiento y la transacción son figuras jurídicas extrañas al procedimiento en las causas penales de acción pública, no obstante la significativa aunque parcial excepción que en este orden de ideas cabría señalar por lo que respecta al recurso de casación. No sucede así en el proceso civil, puesto que ni aun en el caso de que estén de por medio el orden público o las buenas costumbres, pierde importancia la iniciativa de las partes, a pesar del deber del juez de consultar sus fallos con el superior, como ocurre en ciertos procedimientos especiales. Recuérdese, a manera de ejemplo, que la reconciliación entre los cónyuges pone fin al juicio de divorcio en cualquiera de sus instancias y que igual efecto tendría el desistimiento de la acción o de la reconvención cuando habiendo sido declarada una u otra con lugar en primera instancia, esté aún pendiente de decisión la consulta ante el superior.

De igual modo, lo dispuesto en los artículos 9º y 43 de las citadas leyes orgánicas no excluye el deber de los representantes o apoderados de la República de interponer los recursos a que haya lugar contra toda clase de sentencias, ni impide que en materia civil el juicio concluya por perención de la instancia o a consecuencia de actos como el desistimiento o la transacción aun cuando esté pendiente de decisión la consulta hecha por el inferior.

Así resulta claramente de los artículos 41, 44 y 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los cuales disponen respectivamente lo siguiente:

“El Procurador General, los Directores Adjuntos y Auxiliares, deben hacer valer en los juicios todos los recursos ordinarios y extraordinarios concedidos por las leyes, sin necesidad de autorización especial”.

Sólo dejarán de ejercer dichos recursos, cuando reciban expresas instrucciones, por escrito, del Ejecutivo Nacional a través del órgano competente”.

“Los funcionarios a que se refiere el artículo 41 de esta Ley no podrán convenir, desistir, transigir ni comprometer en árbitros, sin la previa autorización por escrito del órgano competente del Ejecutivo Nacional”.

“En ninguna instancia podrá ser condenada la República en costas, aun cuando se declaren confirmadas las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se declaren sin lugar, se dejen perecer o se desista de ellos”.

En lo que concierne al caso de autos es de notar que los juicios de que conoce el Tribunal de la Carrera Administrativa no son de naturaleza penal, sino civil en el sentido más amplio que la legis-

lación, la doctrina y la jurisprudencia atribuyen a tales términos, y que siendo así, es ilógico pretender que se aplique por analogía el artículo 54 del Código de Enjuiciamiento Criminal para darle fundamento a un recurso de hecho que sólo sería procedente en las dos hipótesis previstas en el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil.

Por las razones expuestas la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de hecho interpuesto por la Procuraduría General de la República en el escrito a que se hace referencia en la parte narrativa de este fallo.

936. CSJ - SPA 21-11-74
G.O. N° 30595, 11-1-75, pp. 229.727-8

El conocimiento en segunda instancia de los asuntos en que sean parte los particulares y la Administración Estatal o Municipal corresponde a los tribunales ordinarios mientras no se creen los Tribunales Contencioso-administrativos.

En escrito presentado el 23 de septiembre próximo pasado, el ciudadano Miguel A. Puche Nava, ocurrió a la Corte, por medio de apoderado y con "fundamento en el artículo 59 de la Ley de Carrera Administrativa del Estado Zulia vigente de fecha 27 de marzo de 1974, en concordancia con lo pautado en el artículo 206 de la Constitución Nacional", demandó al Estado Zulia, para que convenga en pagarle o, en su defecto, a ello sea condenado por este Alto Tribunal, la cantidad de cuarenta y cinco mil setecientos cincuenta y ocho bolívares con ochenta céntimos, (Bs. 45.758,80) por los siguientes conceptos:

"1) La suma de Tres mil quinientos veinte bolívares (Bs. 3.520,00) por concepto de un (1) mes de sueldo personal el cual comprende dos mil doscientos bolívares (Bs. 2.200,00) mensuales de sueldo básico, más un mil trescientos veinte bolívares (Bs. 1.320) correspondientes al complemento de sueldo, cuyo concepto le corresponde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Carrera Administrativa mencionada".

"2) La cantidad de Veintiún mil ciento diecinueve bolívares con cuarenta céntimos de bolívar (Bs. 21.119,40) por concepto de 180 días de Antigüedad, que le corresponden... de conformidad con lo contemplado en el artículo 37 de la Ley del Trabajo y el artículo 7° del "Reglamento sobre las Prestaciones de los Funcionarios Públicos Estatales" del Estado Zulia".

“3) La cantidad de Veintiún mil ciento diecinueve bolívares con cuarenta céntimos de bolívar (Bs. 21.119,40) por concepto de 180 días de “Auxilio de Cesantía”, que le corresponden de conformidad con lo contemplado en el artículo 39 de la Ley del Trabajo y el artículo 8º del citado “Reglamento sobre las Prestaciones Sociales de los Funcionarios Públicos Estatales” del Estado Zulia”.

Asimismo el actor pide que, en la sentencia que dicte en definitiva, la Corte “ordene al Organismo Público demandado”, que lo incorpore en “el registro de elegibles para cargos cuyos requisitos reúna —que lleva la oficina de Personal de dicho organismo”.

Alega el apoderado actor que su representado fue destituido del cargo de Secretario Administrativo de la Secretaría del Gobierno del Estado Zulia, por orden del nuevo Gobernador del Estado, el 29 de abril de este año, después de haber prestado servicios en la Administración Pública por el término de doce años, lo cual le da derecho a percibir como funcionario de carrera que es, además de un mes de sueldo, las prestaciones sociales correspondientes, en conformidad con el artículo 49 de la Ley de Carrera Administrativa del Estado Zulia en concordancia con el artículo 4º del “Reglamento sobre las Prestaciones Sociales de los Funcionarios Públicos Estatales”.

Considerando que en su mencionado escrito el actor ha ejercido una acción por cobro de bolívares contra la entidad federal a la que prestaba sus servicios, como consecuencia de la destitución que según dice lesiona sus derechos como funcionario de carrera, la Corte juzga necesario decidir previamente acerca de su propia competencia para conocer del asunto, y, a tal efecto, observa:

El artículo 206 de la Constitución determina de modo general las facultades que integran la competencia genérica de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, al disponer que pueden anular los actos administrativos generales o particulares 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; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa; pero no señala la competencia que, específicamente, corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales de la República, para resolver las controversias que puedan suscitarse entre la administración con motivo de la actividad de aquellas.

Por lo que respecta a este Alto Tribunal, esa competencia específica tiene su fundamento en el ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución que limita el ámbito de aquella competencia al conocimiento del recurso contencioso administrativo de anulación contra los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente; y en la décimaquinta disposición transitoria de la Constitución que confiere a la Sala Político-Administrativa —mientras se dicte la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— “las atribuciones

que la legislación vigente confiere a ésta y las que establecen los ordinales 2º y 4º al 9º del artículo 215 de la Constitución”.

En virtud de esa norma transitoria, la Corte ejerce en Sala Político Administrativa la mayoría de las atribuciones que tenía la Corte Federal de acuerdo con la ley que regía sus funciones, entre las cuales tienen particular interés por lo que respecta a esta decisión, los ordinales 9º, 28, 29, 30, 33 y 34 del artículo 7º de dicha ley, pero carece de competencia para conocer en primera instancia de los juicios que promueven los particulares contra los Estados o Municipios.

Con arreglo a dichas disposiciones, la Corte conoce del recurso contencioso de anulación contra los actos administrativos emanados de autoridad nacional, estatal o municipal, “de todas las cuestiones por nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras que se susciten entre la Nación y los particulares a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional o de concesiones mineras, de hidrocarburos o de tierras baldías que hubiere otorgado, así como de las controversias que resultaren por su negativa a expedir títulos de concesiones a que los demandantes alegaren tener derecho; salvo los puntos que la Ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento, de la concesión o de la negativa a concederla, según el caso, dejaren a la decisión del Ejecutivo Nacional, sin recurso judicial”; de las acciones que se propongan contra la República por reivindicación o daños y perjuicios y de las demás acciones que por sumas de dinero se intenten contra ella; y en alzada, “de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones dictadas en primera instancia en todas las controversias fiscales relativas a impuestos federales y en todas aquellas decisiones en procesos en los cuales la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales”; y “de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones recaídas en asuntos seguidos entre la Administración Pública Estatal o Municipal y los particulares con motivo de concesiones de Servicios Públicos”.

Del contenido normativo de ese conjunto de atribuciones se deduce que, salvo disposiciones especiales, la Corte conoce en única instancia o en alzada de todos los juicios en que intervenga o sea parte la República; y que, sólo por excepción, conoce en alzada de los asuntos contenciosos que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares con motivo de concesiones de servicio público, lo cual por argumento a contrario significa que en cualquier otro caso corresponde a los tribunales de alzada de la respectiva Circunscripción Judicial, el conocimiento de las acciones que propongan los particulares en primera instancia contra las entidades estatales o municipales de acuerdo con las reglas que determinan la competencia en el Código de Procedimiento Civil, en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en leyes especiales. En otros términos, mientras no sean creados los Tribunales de lo

Contencioso Administrativo o esta materia no sea atribuida específicamente a tribunales ya creados, el conocimiento de los asuntos en que sean partes los particulares y la Administración Pública Estatal o Municipal, corresponde a los tribunales ordinarios civiles o especiales de la respectiva circunscripción, teniendo en cuenta las normas de competencia en razón de la materia, del territorio o la cuantía establecidas en el citado Código de Procedimiento Civil, salvo que la controversia verse sobre una concesión de servicio público, caso en el cual se aplica por excepción el ordinal 34 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

Es de advertir a este respecto que si bien la Ley de Carrera Administrativa del Estado Zulia establece que los actos administrativos dictados en ejecución de sus disposiciones son recurribles por ante la jurisdicción contencioso administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución de la República, tal disposición constituiría una extralimitación de funciones de la Asamblea Legislativa de dicho Estado en el supuesto caso de que se la interprete en el sentido que le atribuye el actor en su demanda, pues la administración de justicia y la creación, organización y competencia de los tribunales están reservados al Poder Nacional, según el ordinal 23 del artículo 136 de la Constitución.

Considerando por tales razones, que el conocimiento de la reclamación en cuestión corresponde a los tribunales de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, la Corte se declara incompetente para dar curso a la demanda propuesta en el escrito que encabeza estas actuaciones, y ordena remitir el mismo junto con sus anexos al Tribunal Primero de Primera Instancia en lo Civil de la citada circunscripción, a fin de que el juicio respectivo sea sustanciado y decidido por dicho tribunal, en conformidad con el ordinal 1º letra B del artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en concordancia con el artículo 4º de la misma Ley.

G. *La cuestión en los juicios de enriquecimiento ilícito*

937. CSJ - SPA 14-8-68
G.F . Nº 61, 1968, pp. 121-123

La Nación puede a través de sus representantes, recurrir de la decisión de la Comisión Investigadora, siempre que a su juicio, tal decisión sea contraria a los intereses de la República.

Cuestión de fondo. Así resuelta la cuestión previa planteada por los apoderados del recurrente, procede la Sala a decidir lo que constituye la materia de fondo en este juicio; para lo cual conviene formular las siguientes consideraciones.

Conforme a lo dispuesto por la citada disposición constitucional, en los juicios tramitados conforme a lo allí establecido, como es el presente, la decisión pronunciada por la Comisión Investigadora tendrá carácter de sentencia definitivamente firme; pudiendo, sin embargo, recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, tanto el propio investigado, para comprobar la licitud total o parcial de su enriquecimiento, como los terceros que aleguen poseer derechos reales sobre bienes afectados por el fallo recurrido, y el Procurador General de la República cuando considere que la decisión de la Comisión es contraria a los intereses de la República. Ahora bien, como se ha expresado en la parte inicial de este fallo, para determinar la existencia y la cuantía del enriquecimiento ilícito, la Comisión Investigadora en el presente caso, como en los anteriores, ha procedido en la siguiente forma: de acuerdo con los resultados de las investigaciones que al efecto ha llevado a cabo, determinó la cuantía del patrimonio del investigado y de su cónyuge, tanto al comienzo como al final del lapso durante el cual ejerció funciones públicas; y estableció también el monto de los ingresos lícitos y el de los egresos por concepto de costo de vida, del investigado durante el mismo lapso. Partiendo de tales datos, mediante simples cálculos aritméticos, estableció la relación existente entre el incremento del patrimonio del investigado y sus posibilidades económicas; determinando en la forma la cifra indicativa de su enriquecimiento ilícito.

Como se ha dicho, los resultados de tales cálculos, y los fundamentos de hecho en que los mismos estuvieron basados, han de ser tenidos como ciertos, en cuanto no resulten modificados, a juicio de la Corte, por los alegatos y pruebas traídos a los autos, tanto por el investigado, doctor Silvio Gutiérrez y su cónyuge señora Graciella Buroz de Gutiérrez, como por la representación de la Nación. Lo cual no excluye, desde luego, el que la Corte Suprema de Justicia, dentro de su competencia constitucional para esta clase de juicios, reforme lo decidido por la Comisión Investigadora, en cuanto sea manifiestamente contrario a derecho.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, procede la Sala a analizar los alegatos y probanzas aportados por ambas partes en la tramitación de este recurso, siguiendo para ello un orden igual al que las mismas partes han establecido en sus respectivos escritos de informes.

Informes de los apoderados del investigado. Los cinco puntos de que consta el Capítulo I de dichos informes, contienen una serie de consideraciones en torno a los fundamentos de la impugnación que, como cuestión previa, hicieron los mismos apoderados al recurso interpuesto por el ciudadano Fiscal General de la República. Ahora bien, tal cuestión ha sido ya resuelta en el presente fallo, previo análisis del contenido del referido Capítulo I.

En el Capítulo II, los apoderados de los recurrentes formulan una serie de consideraciones doctrinarias en torno al contenido del recurso interpuesto por el ciudadano Fiscal General de la República. La Corte considera conveniente reservar el análisis de tales consideraciones para hacerlo más adelante junto con el de dicho recurso, y en consecuencia, procede a revisar el contenido de los Capítulos II y siguientes de los aludidos informes, en los cuales los apoderados del recurrente hacen referencia a los elementos fundamentales del recurso, relacionándolos con el contenido de los autos.

En los juicios de la índole del presente, para establecer la cuantía del enriquecimiento ilícito de cada investigado es necesario determinar, en primer lugar, el incremento habido en su patrimonio durante el lapso abarcado por la investigación, tomando la diferencia entre el balance neto de dicho patrimonio para el momento de que el investigado entró en ejercicio de funciones públicas, y en la fecha en que dejó de desempeñar tales funciones. Por otra parte, se establece la diferencia entre la cuantía de los gastos de vida que durante el mismo lapso tuvo el investigado, para fijar así el límite máximo de su enriquecimiento lícito posible. De esta manera, en la medida en que el incremento patrimonial supere notoriamente el monto del saldo disponible de los ingresos, podrá establecerse si hubo o no enriquecimiento ilícito.

En consecuencia, para comprobar ante la Corte la licitud total o parcial de su enriquecimiento, debe el investigado aportar elementos de juicio como resultado de los cuales queden modificadas las cifras básicas adoptadas por la Comisión Investigadora para sus cálculos, bien sea demostrando que su patrimonio inicial o sus ingresos lícitos fueron mayores que los estimados por la Comisión Investigadora, o que su patrimonio final o sus egresos, fueron menores que los establecidos en la sentencia recurrida.

III. EL RECURSO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DE ANULACION

1. PROCEDENCIA

A. Principio general

938. CFC - SPA 27-6-41
M. 1942, pp. 223-225

El decreto de expulsión de un extranjero no puede ser impugnado por ninguna especie de recurso.

La Corte observa previamente:

Es cierto, según precisos cánones de Derecho Internacional Público, que para dictar un Decreto de Expulsión de extranjeros molestos o perniciosos, no debe desatarse el cumplimiento de los principios generalmente reguladores de un ordinario proceso de expulsión, basados principalmente en los preceptos de humanidad y de higiene. Pero no es menos exacto, de acuerdo con reglas oriundas de esa misma fuente doctrinal, que el Estado expulsor no está obligado a garantizar al expulsado medios jurídicos contra el Decreto de expulsión. De aquí el origen y procedencia de la citada Ley (artículo 47) excluyente, imperativamente, de todo recurso contra las medidas adoptadas para impedir la entrada al territorio nacional de todo extranjero inadmisibles, o para efectuar su inmediata salida del país, si ya ha entrado; y de allí mismo el ordenamiento de que "tampoco se admitirá ningún recurso contra el Decreto de expulsión". Según se ve, en la legislación nacional ha sido enclavado el concepto de orden internacional restrictivo de toda pretensión de revisión o de revocación o de reforma de las medidas sobre inadmisión o inmediata salida del país de todo extranjero inadmisibles o del Decreto de expulsión de extranjeros perniciosos. Son inaceptables contra este Decreto y contra aquellas medidas, los medios jurídicos que quieran los expulsados o los rechazados por inadmisibles emplear en pro de su anulación. Basándose el derecho de expulsión de extranjeros molestos, y el de inadmisión o expulsión

de los inadmisibles, en el libre ejercicio que tiene el Estado de su soberanía, es natural que el Decreto y medidas en referencia sean intangibles de todo punto. Por consiguiente, contra el Decreto del ciudadano Presidente de los Estados Unidos de Venezuela expulsando del territorio de la República a Frantiska Krupnova no cabe ninguna impugnación por vía de recurso. Como una forma venezolana, para solucionar el caso de posible error escapado en un Decreto de expulsión en relación a la nacionalidad del expulsado, permite la Ley de Extranjeros (artículo 45) la alegación por éste de su condición de venezolano. Bien se ve que con semejante alegación no se hiere de ningún modo el derecho mismo de expulsión, manifestación categórica de la soberanía nacional. Ella es, en cierto modo, implícita confirmación de la indiscutibilidad en lo esencial del Decreto de expulsión de extranjeros perniciosos.

Desde luego se advierte que no hay contradicción entre el contenido del artículo 45 y el contenido del artículo 47 de la Ley de Extranjeros. El Decreto no ha de referirse sino a extranjeros, y en tal situación es que no puede ser impugnado por ninguna especie de recurso, siendo evidente, por lo mismo, que lo puede ser en el caso excepcional de referirse a un venezolano que ha sido objeto de un acto de gobierno en el erróneo concepto de ser extranjero. Es solamente su eficacia la que en tal caso se discute. Y ello circunstancialmente, es decir, por quien alega con seriedad su condición legítima de venezolano.

Ocúpase seguidamente la Corte en examinar la cuestión relativa a la solicitud de nulidad del Decreto por considerarse Frantiska Krupnova venezolana por naturalización. Este alto Tribunal considerará al respecto, que el ciudadano Ministro de Relaciones Interiores ha declarado que "en concepto del Ejecutivo Federal la extranjera Frantiska Krupnova no ha adquirido la nacionalidad venezolana, subsistiendo por consiguiente, la medida a que arriba se hace referencia... ", y que ha hecho esa declaración el ciudadano Ministro por juzgar inexistente sin necesidades declaratoria judicial, el referido matrimonio fingido que aparece celebrado por Frantiska Krupnova con Jesús Alberto García. Y este Tribunal declara que la doctrina jurídica en la cual el Gobierno se fundó para declarar la inexistencia de un matrimonio contraído ante persona que no tenía el carácter de autoridad competente para presenciarse, es la aceptada generalmente por los expositores; y por cuanto la interesada no intentó el recurso de apelación que le concede el citado artículo 21 de la Ley de Naturalización, este Alto Tribunal declara que, según lo alega el ciudadano Procurador Nacional, el acto de gobierno en referencia ha quedado definitivamente ejecutoriado.

Por esto no obstante, la Corte pasa a examinar la presente gestión de Frantiska Krupnova en nulidad del mencionado Decreto de mayo 31. Según se ha dicho, este Decreto no puede ser objeto de recurso alguno, por imperativo del artículo 47 de la Ley de Extranjeros. Sólo es pertinente, al respecto, la alegación de la condición

La Procuraduría de la Nación en su informe hace las siguientes reflexiones acerca de esta denuncia: “En el caso contemplado en el artículo 28, considera esta Procuraduría que, al establecer la Ley la inapelabilidad de la decisión de alzada está diciendo que la vía gubernativa o administrativa se agota allí, es decir, que dicha decisión no puede ser apelada nuevamente para ante una autoridad superior al Consejo Nacional Administrativo, puesto que en orden a jerarquía es el órgano administrativo supremo, dentro de su competencia. Sin embargo —agrega el informe—, no es cierto como dice el exponente que dicha disposición colida con el artículo 29 de la Constitución Nacional, por cuanto tratándose de actos administrativos su revisión en alzada por otra autoridad administrativa superior es perfectamente constitucional; además, los interesados que consideren ilegal el acto de segunda instancia pueden ejercer el recurso extraordinario de nulidad establecido por la Constitución Nacional...”

La Corte acoge esta conclusión porque efectivamente la ley del Instituto que crea como autoridad suprema el Consejo Nacional Administrativo, al declarar que las decisiones de éste son inapelables, lo que hace es impedir que pueda recurrirse a otra autoridad ejecutiva, como el Ministro de Educación, a cuyo Despacho está adscrito el Instituto, según el artículo 1º de la Ley que lo crea. Ese es el efecto de la declaratoria de inapelabilidad del artículo 28, agotar la vía administrativa, no impedir que los afectados con las decisiones del Consejo Administrativo acudan por la vía de nulidad ante la autoridad judicial competente, si consideran que tales decisiones son ilegales o inconstitucionales...

941. CSJ - SPA 11-6-74
G.O. N° 1700 Extr., 29-10-74, pp. 28-31

La autorización previa que concede un Concejo Municipal para la venta de ejidos, es un acto administrativo susceptible de ser recurrido por medio del recurso contencioso-administrativo de anulación.

Como ha sido discutida la competencia de esta Sala para conocer del presente recurso, es necesario hacer un pronunciamiento previo sobre el particular, a cuyo efecto, observa: alegan los interesados que se ha demandado ante la Corte la nulidad de la venta que hizo la Municipalidad del Distrito Girardot al señor Menotti Fraino y que un juicio de tal naturaleza debe ventilarse ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria.

Podría pensarse que el caso planteado en autos constituye una cuestión que está fuera del campo del derecho público por tratarse de la compraventa de un inmueble que es un contrato de derecho

privado, por medio del cual se transfiere la propiedad a cambio del pago del precio de la misma. Pero esto es sólo aparente, pues el acto impugnado es la autorización previa que debe dar el Concejo Municipal para poder vender los bienes municipales, como son los ejidos que son las tierras que el Municipio posee a título de propiedad comunal, motivo por el cual no están sometidos a lo que podría llamarse la administración privada de un ente público que tiene que ver con todo lo que se refiere a los actos de tal naturaleza y que son objeto del estudio del derecho civil. En efecto, tratándose, como se trata, en el caso, de un acto complejo con una fase previa que comprende la actividad pública de la Administración, es solamente ésta la que debe ser examinada por la Corte atendiendo a lo planteado en la solicitud respectiva. Sobre este particular afirma la doctrina: “Desde luego, el interés de la división de los actos administrativos responde a la determinación del régimen jurídico o legal, en general, y luego al régimen especial de cada categoría de actos; en este sentido los actos privados no son del todo indiferentes al régimen jurídico de los actos administrativos. Por el contrario, no pocas normas de derecho público son aplicables a los actos de derecho privado de la Administración, sobre todo en punto a manifestación de voluntad y a su forma... “Se trata de una gestión *inmediatamente privada* (de la persona jurídica, Estado, provincia o comuna), pero *mediatamente pública* (Administración), ya que en definitiva, no obstante la doble personalidad formal, existe una unidad indivisible, porque los componentes, destinatarios o beneficiarios de las entidades jurídicas Nación, provincias, comunas —cualquiera sea su personalidad o carácter en que obren: público o privado— son los mismos” (Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Tomo II, página 132). De esta manera, el acto impugnado es, precisamente, el integrado por la tramitación administrativa previa que debe cumplirse para la conformación de la voluntad o el consentimiento del vendedor que lo es la Municipalidad; requisitos éstos que de no ser oportunamente satisfechos, la operación proyectada no podría realizarse. En este sentido expresa el tratadista citado antes: “Actos que tienen por efecto el nacimiento, modificación o extinción de un derecho; éstos actos son análogos en su estructura general a los actos de derecho privado, pero difieren de ellos por una condición esencial, *y es que son manifestaciones de voluntad de la Administración Pública*, razón por la cual se ha dado en llamarlos negocios de derecho público; tal es la relación jurídica que se crea en la función pública, en las concesiones *y las autorizaciones administrativas*”.

Como puede advertirse, la autorización que debe dar la Municipalidad para la venta del terreno es un acto administrativo que tiene por efecto el nacimiento de un derecho y debe ser examinado por la Corte para saber si se han cumplido los requisitos exigidos por la ley para que tal autorización se considere debidamente ajustada y concordada con el respectivo trámite. Se trata en el caso de una

actuación sometida al cumplimiento previo de ciertas formalidades indispensables para la validez del acto que constituye la manifestación de voluntad del ente público que representa al Municipio. De esta categoría, dice la doctrina ya señalada, es “la autorización que un Concejo Municipal da al alcalde para contratar la compraventa de un inmueble”. (Obra citada, página 137). “La decisión de un Concejo Municipal para que un intendente contrate, es una autorización o bien una orden que dicta ese Concejo Municipal. Desde luego, es una decisión que no perfecciona la compraventa, pues ésta no existe si no suscriben la escritura respectiva el intendente y el otro contratante, cuando se trata de acto que requiera la escritura pública”. Cuando la ley exige una autorización no la impone como condición, sino como un requisito esencial de contralor”. (Obra citada página 139).

Ahora bien, del cuerpo de actuaciones que constan del expediente aparece claramente establecido que el recurso de nulidad propuesto en el presente caso se ha incoado para impugnar el acto de la Municipalidad mediante el cual se autorizó la referida venta. Conforme al artículo 7º, ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal que rige las atribuciones de esta Sala, corresponde a ésta, conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades, de los actos de las autoridades municipales. En consecuencia, si compete a la Corte y no a los Tribunales ordinarios el conocimiento del presente recurso de nulidad.

Voto salvado del Dr. Martín Pérez Guevara.

El Magistrado doctor Martín Pérez Guevara, salva su voto en el presente fallo por las razones que a continuación expone:

Con arreglo a los términos del artículo 206 de la Constitución, en concordancia con el ordinal 9º del artículo 7º de la ley que rige sus funciones, este Alto Tribunal es competente para “anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho...” Pero los actos cuya nulidad ha sido solicitada por el recurrente en este juicio no son administrativos ni contrarios a derecho. En efecto, no son administrativos, porque las ventas o arrendamientos que, en conformidad con la ordenanza sobre la materia y con los ordinales 6º y 7º del artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua, realizan los Concejos Municipales en la jurisdicción de esa entidad federal, son actos civiles (*lato sensu*) los cuales, como todos los contratos de gestión privada que realiza la administración pública, están regidos por el Código Civil y por las demás disposiciones legales aplicables a esa clase de actos, aun cuando, al igual que todo acto de la administración, estén sujetos a trámites administrativos; y no son contrarios a derecho, porque, según el artículo 32 de la Constitución, los ejidos son inalienables e imprescriptibles, pudiendo sólo “enajenarse para construcciones en los casos establecidos *en las ordenanzas municipales y previas*

las formalidades que las mismas señalen. Reservada constitucionalmente en forma tan explícita la competencia sobre esta materia al Poder Municipal, no pueden las Asambleas Legislativas en las leyes que dicten al respecto, imponer a los Concejos Municipales formalidades diferentes a las que establezcan éstos para la enajenación de sus ejidos en sus respectivas ordenanzas, y en el supuesto de que lo hubieren hecho infringiendo el citado precepto constitucional el incumplimiento por los Concejos Municipales de las leyes sancionadas al respecto, no podría servir de fundamento a un recurso contencioso de anulación, como el intentado en este juicio, por no ser aplicables al caso.

En cuanto a la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo para conocer de las controversias que se susciten con motivo de los actos de gestión privada realizados por la administración pública nacional, estatal o municipal, es constante y uniforme la doctrina que excluye tales actos del control jurisdiccional que ejercen dichos tribunales al conocer del recurso de anulación.

Para probarlo basta citar la opinión de dos tratadistas bien conocidos en nuestro país.

Uno de ellos dice, en un párrafo que sintetiza muy bien su pensamiento al respecto, lo siguiente:

“En virtud de este principio exclúyense, pues del recurso y jurisdicción contencioso-administrativo: a) las cuestiones de índole civil (*lato sensu*, civil, comercial, industrial, etc.) y las de carácter criminal, porque el conocimiento de ellas incumbe a los tribunales judiciales (ordinarios o federales según el caso) y, además, porque si el acto es civil la Administración Pública no obra como autoridad administrativa, sino como persona jurídica de derecho privado...”

Refiriéndose en concreto a la acción que puede proponerse ante los tribunales de lo contencioso-administrativo, contra los actos del Poder Municipal, el mismo autor expresa:

“La procedencia de la acción está sujeta —de acuerdo con las reglas generales ya examinadas— a las siguientes condiciones: a) Que la resolución objeto de acción o de recurso haya sido dictada por la Municipalidad obrando ella como *poder* administrador...”; b) Que se trate de un derecho de índole administrativo, lo que, según dijimos antes, más que una condición es corolario de la primera condición. *Si se trata de una cuestión de derecho común la acción debe entablarse ante los tribunales ordinarios*”. (Subrayado mío en este último párrafo). (Rafael Bielsa —Derecho Administrativo— Tomo V —páginas 328 y 436— Edición de 1957).

El otro autor coincide con este modo de pensar en los siguientes párrafos:

“En el Derecho Venezolano, tal como se desprende de la jurisprudencia administrativa, existe un interés evidente en distinguir los contratos de Derecho privado y los contratos administrativos realizados por la administración. Y este interés es doble: por una parte, en cuanto al régimen jurídico aplicable a ellos es necesario

distinguirlos porque si se está en presencia de un contrato de Derecho privado concluido por la Administración Pública las reglas aplicables son las del Código Civil. En cambio, el régimen jurídico aplicable a los contratos administrativos es aquel propio del Derecho Administrativo”.

“Por otra parte, tiene interés la distinción en cuanto a la jurisdicción competente para conocer de los litigios que de ellos surjan: Si se está en presencia de un contrato de Derecho privado la jurisdicción competente es esa del Derecho privado: La jurisdicción ordinaria, civil, mercantil y del trabajo. En cambio la jurisdicción competente en lo contencioso de los contratos administrativos es la jurisdicción contencioso-administrativa que actualmente corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa”. (Allan Randolph Brewer-Carías. Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, página 158, Edición 1964).

Este criterio no sólo prevalece en la doctrina y la jurisprudencia de otros países donde la normativa de lo contencioso-administrativo se ha desarrollado ampliamente y por lo tanto no suscita dudas ni controversias innecesarias acerca de conceptos fundamentales ya definidos y aceptados por la mayoría de los autores, sino que, ha sido afirmado y acogido por el derecho positivo extranjero de lo cual son elocuentes pruebas estas dos disposiciones de la Ley de Régimen Local de España (1955):

“Los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales, con excepción de aquellos a que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causarán estado en vía gubernativa y podrán ser objeto del recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial”. (Párrafo 1º, artículo 386).

“Contra los actos o acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales que lesionen derechos de carácter civil, podrán ejercitar los interesados las acciones correspondientes en la vía judicial ordinaria”. (Párrafo 1º del artículo 403).

Ahora bien, la demanda intentada en este juicio se basa en primer término y fundamentalmente en la afirmación de que Radio Continente es propietaria de todas las construcciones e instalaciones que existen sobre el terreno vendido por el Concejo Municipal al doctor Menotti Fraino, pues tales bienes figuraban en el inventario de la Compañía Anónima Radio Central para la fecha en que Radio Continente adquirió la totalidad de las acciones de aquélla, de acuerdo con lo convenido por documento privado, entre Menotti Fraino y Caleb W. White, de fecha 9 de julio de 1957. De allí deduce el representante de la recurrente que ésta tiene derecho preferente sobre el terreno vendido, no obstante que Menotti Fraino lo arrendó a la Municipalidad en 1952 y había pagado todos sus alquileres para la fecha en que adquirió el inmueble en 1967. Esta cuestión, que ha sido el objeto principal de controversia en la presente causa, es de naturaleza evidentemente civil y, además, no concierne a la

Municipalidad, sino a las personas que intervinieron como partes en la cesión de las acciones de Radio Central, es decir, a Radio Continente y a los socios de aquella empresa, uno de los cuales era el doctor Menotti Fraino.

Véase Nos. 213, 599, 613, 650, 666, 670, 710, 812, 1079, 1081

B. *Improcedencia respecto de cuestiones civiles o de otra índole*

942. CFC - SF 23-4-42
M. 1943, pp. 295-296

Los asuntos de marcas de fábrica no se ventilan como de naturaleza contenciosa administrativa, sino meramente civil; por lo tanto se ventilarán ante los Tribunales Civiles.

A este respecto, considera la Corte, que es de principio, que en los asuntos administrativos, a diferencia de lo que ocurre en los asuntos judiciales, no hay lugar a la apelación, sino cuando expresamente consagra ese derecho la ley respectiva, en el caso de que se trate. No estando, pues, consagrado ese derecho en la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura, para apelar de la mencionada Resolución, no estaba obligado el Ministro de Fomento a oír la apelación interpuesta por el referido apoderado.

Como se ha visto, para pedir la nulidad de la Resolución Ministerial que rechazó la oposición presentada por Juan Corrán Jiménez al registro de la Denominación Comercial "París Ideal", solicitado por Isaac Franco, y que concedió el registro de la expresada Denominación, alega el actor lo dispuesto en los parágrafos 16, 21 y único del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales de la República.

Las disposiciones legales invocadas por el demandante para pedir la nulidad de la Resolución en referencia, ante esta Corte, son de carácter general y de una gran amplitud; comprenden todas aquellas controversias que surjan o se sustenten con el Ejecutivo Federal por actos de administración pública, las que se susciten con el mismo Ejecutivo Federal con motivo de las decisiones de la autoridad administrativa en materia contenciosa, y, finalmente, como lo expresa el único del citado artículo 11 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República, "las demás atribuciones que en materia contenciosa le señalen a la Corte Federal y de Casación la Constitución y las Leyes, y que no correspondan por su materia a ninguna de las otras dos Salas". Se refiere esta disposición a la Sala Federal.

Serían inaplicables las disposiciones que se han indicado si no hubiera ninguna otra que especialmente resolviera el caso concreto.

Y esa disposición existe. En el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República, se asigna al conocimiento de los Tribunales Federales en primera instancia (atribución 6ª) “las controversias a que dieran lugar las marcas de fábrica, de comercio o de agricultura, y las patentes de invención”.

Y no sólo es ésta la razón que hace que se le reconozca esa competencia para conocer en primera instancia de esos asuntos a los Tribunales Federales, sino que en la propia Constitución Nacional, que es la fuente primordial de toda ley, hasta el punto de que no puede existir precepto alguno que colida con esa suprema Ley que es la Carta Fundamental de la Nación, hay otra disposición que debe tenerse en cuenta para decidir el caso de autos. Esta disposición está contenida en el ordinal 11 del artículo 123 de nuestra Constitución. Allí se le reconoce a la Corte Federal y de Casación como atribución propia de este Tribunal de los Estados “declarar la nulidad de los actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal que violen los derechos garantizados a los Estados o que ataquen su autonomía; la de los actos de las Asambleas Legislativas y de los Concejos Municipales que violen las restricciones expresadas en el parágrafo 4º, número 4 del artículo 17 y en el número 3º del artículo 18...”.

Pero en el último aparte establece esta limitación: “Si el acto tachado de nulidad fuere una Resolución Ministerial, la Corte no podrá decidir sino mediante el procedimiento pautado en el número que sigue”. Y este número (el 12) que se contrae a la competencia que tiene la Corte Federal y de Casación para “conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones que se susciten entre la Nación y los particulares, a consecuencia o con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal, o de concesiones mineras, o de tierras baldías; salvo aquellos puntos, que, por la ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento de la concesión o de la negativa a concederla, quedasen sujetos a la decisión del Ejecutivo Federal sin recurso judicial”.

Como se ve, cuando la Constitución autoriza a la Corte Federal y de Casación, para conocer de los asuntos de naturaleza contenciosa administrativa, no incluye los que se relacionen con las marcas de fábrica, de comercio o de agricultura, y en cambio, de manera expresa y categórica, está consagrado por el legislador, como antes se ha dicho, que conocerán en Primera Instancia de las controversias que se susciten con alguno de esos motivos, los Tribunales Federales de la República, y es en apelación de las decisiones de esos Tribunales, como le tocaría a esta Corte conocer de juicios de esa índole, esto es, en Segunda Instancia.

Asimismo, en completa armonía con lo que preceptúa la Constitución Nacional, y ordena la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República, encuéntrase lo previsto en la propia Ley de Marcas de Fábrica,

de Comercio y de Agricultura, cuando en su artículo 23 dispone que : “La acción sobre el derecho de prioridad de la marca o de *cualquier otro relativo a esta materia*, de naturaleza meramente civil, se ventilará ante el Tribunal competente”, que no es otro que el de Primera Instancia en lo Civil, según ya se ha expuesto.

Con ocasión de resolver el juicio intentado ante esta Corte por Gabriel Lahoud contra “Colgate Palmolive Peet Company” por varios respectos, entre los cuales figuraba el de “la nulidad de los registros de una Marca de Fábrica”, se decidió por sentencia de 23 de abril de 1932, que ese juicio ha debido promoverse ante el Juez de Primera Instancia, quien era el competente para conocer de él.

943. CFC - CP 6-8-52
G.F. N° 11, 1952, pp. 70-71

En los procedimientos contencioso-administrativos no pueden los jueces decidir sobre cuestiones de naturaleza esencialmente civil.

La Corte, para decidir observa:

Que al conocer esta Corte acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos administrativos, conforme a la atribución 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional, no le es dado dictar pronunciamiento alguno en relación con los problemas de naturaleza esencialmente civil o de otra índole cuyo conocimiento esté atribuido por la Ley a otras autoridades; que al ejercer el Estado por medio de sus órganos competentes la protección que le encomienda el artículo 125 del Estatuto Agrario, negando o acordando las autorizaciones de desalojo de tierras explotadas en virtud de contratos de arrendamientos o por simple ocupación, ni prejuzga, ni menos impide que se discutan o decidan en el correspondiente juicio ante los Tribunales ordinarios las cuestiones de índole contractual o de otra naturaleza, en que las partes apoyen sus respectivas pretensiones; que el acto emanado del Instituto Agrario Nacional y su confirmación por el Ministerio de Agricultura y Cría, están enmarcados dentro de las atribuciones de ambos organismos, o sea, autorizar por lo que a dichos organismos respecta el desalojo a que aspira el ciudadano.

944. CF 28-7-59
G.F. N° 25, 1959, pp. 84-87

Para conocer de la oposición y/o nulidad de las marcas de fábrica, la Ley expresamente le ha otorgado tal facultad a los Tribunales ordinarios.

Plantea el representante de la Nación la incompetencia de la Corte Federal para conocer en primera instancia de este asunto, lo que impone, ante todo, decidir el punto previo de la competencia.

Al respecto, es pertinente examinar las previsiones de la ley específica, esto es, de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura, la cual contiene procedimientos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos que pudieran ser lesionados con el otorgamiento de los Certificados de marcas de fábrica.

Dos son estos medios de defensa: la oposición a que se acuerde el registro de la marca, y la acción de nulidad del Certificado ya otorgado, procedimientos previstos en los artículos 4º y 13 de la Ley, que textualmente dicen:

“*Artículo 4º.* La propiedad exclusiva de la marca corresponde al industrial, comerciante o agricultor que haya obtenido el respectivo Certificado de registro conforme a esta ley; y sólo se adquiere con relación a los artículos y mercancías para los que hubiere sido solicitada, de acuerdo con la clasificación oficial; sin embargo, el industrial, comerciante o agricultor que *haya usado una marca en Venezuela con anterioridad* al que obtuvo el Certificado de registro podrá ocurrir *ante los Tribunales ordinarios competentes pidiendo la anulación de ella* en el término de dos años, contados a partir de la fecha del Certificado”.

“*Artículo 13º.* Durante treinta días a contar de la fecha de la publicación, cualquiera persona que se crea con mejor derecho a una marca cuyo registro se ha solicitado por otro, podrá *oponerse* al registro por medio de escrito formal, expresando con claridad las razones y fundamentos en que se basa la oposición y acompañará los documentos probatorios. . .

Además de la acción que le corresponde al que haya usado una marca primero, conforme al artículo 4º, podrá también oponerse al registro de la marca, *alegando prioridad* en el uso en Venezuela. Para esta oposición sea admitida, el oponente deberá solicitar inmediatamente el registro de su marca.

Cuando la oposición versare sobre *prioridad* del uso de la marca en Venezuela, al recibirse el escrito respectivo se pasará el expediente al *Juez de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal*, en su carácter federal, y se seguirá el procedimiento por los trámites del juicio ordinario.

Según estos preceptos, tanto la incidencia de oposición, como la acción de nulidad de la marca ya registrada, plantean problemas de *prioridad en el uso de la marca*, cuya decisión está atribuida a los *Tribunales ordinarios*.

En el caso presente, y de acuerdo con el relato del libelo, se trata del problema originado por el registro de una marca de fábrica que imita a otra registrada con anterioridad, sin que el interesado hubiere hecho la correspondiente oposición.

No es, en consecuencia, el caso de simple prioridad que contempla el artículo 4º, ya que se plantea, además, la imitación de la marca. Pero en realidad se persigue el derecho exclusivo de usar la marca, basado en el hecho de haber sido registrada con anterioridad a la otra, y ello constituye virtualmente el problema de prioridad a que se contrae el artículo 4º, por lo que debe ser sometido a la decisión de los Tribunales ordinarios.

La plena competencia de éstos en controversias de marcas de fábrica y en materias análogas, lo confirma la Ley de Propiedad Industrial. El artículo 63 de esta Ley dispone en efecto que "...el Registrador Industrial pasará el expediente al Tribunal de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal para que éste resuelva la oposición con las pruebas que ante él se presenten, según los trámites del juicio ordinario".

En el libelo de demanda se pide la declaratoria de nulidad de la Resolución del Ministerio de Fomento que ordena el registro de la marca "A. N° 100", aduciendo como fundamento los artículos 133, numeral, 3º y 41 de la Constitución Nacional, y el artículo 7º, numeral 8º, de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

La primera de estas disposiciones confiere a la Corte la atribución de "declarar la nulidad de los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional"; el artículo 41 dispone que "el Poder Público se ejercerá conforme a la Constitución y a las Leyes que definen sus atribuciones y facultades, (agregando que) todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones"; y el numeral 8º del art. 7º, atribuye a la Corte la facultad de "declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución, así como la de aquellos a que se refiere el art. 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra Autoridad".

Ahora bien, el caso presente consiste en la demanda de nulidad de una Resolución del Ministerio de Fomento por la cual se acuerda el registro de una marca de fábrica que el demandante considera que imita la suya registrada con anterioridad. Y como según el art. 4º de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura "el industrial, comerciante o agricultor que haya usado una marca en Venezuela con anterioridad al que obtuvo el Certificado de registro, podrá ocurrir ante los Tribunales ordinarios competentes pidiendo la anulación de ella...". La Corte Federal, de conformidad con el art. 7º, ordinal 8º, de su Ley Orgánica, que le asigna en general la competencia para declarar la nulidad de los actos violatorios de la Constitución Nacional cuando no esté atribuida a otra Autoridad, carece de competencia, por estar atribuida en el caso a los Tribunales ordinarios. Cuando se debaten intereses particulares contrapuestos, el juicio ordinario ofrece campo más apropiado para la defensa que el extraordinario de única instancia.

945.

CF

27-10-59

G.F. N° 26, 1959, pp. 48-50

Los tribunales ordinarios son competentes para conocer tanto de los juicios de oposición, como de nulidad de las marcas de fábrica.

Estudiados como han sido los elementos de autos, pasa la Corte a considerar, como cuestión previa, su competencia, para conocer en esta demanda, y observa:

El artículo 4° de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura del 23 de julio de 1930, a cuyo amparo fue intentada esta acción, establecía que. . . “el industrial, comerciante o agricultor que haya usado una marca en Venezuela con anterioridad al que obtuvo el Certificado de registro podrá ocurrir ante los tribunales ordinarios competentes pidiendo la anulación de ella en el término de dos años contados a partir de la fecha del Certificado”. A la vez, en el aparte segundo del artículo 13 *ejusdem*, se disponía: “Además de la acción que le corresponde al que haya usado una marca primero, conforme al artículo 4°, podrá también oponerse al registro de la marca, alegando prioridad en el uso en Venezuela”.

De manera que, en caso de prioridad en el uso de una marca, podía el interesado, según las citadas normas legales, objetar el registro de la marca en dos oportunidades, a manera de oposición, dentro del plazo y en la forma que establecía el artículo 13 *ejusdem*; o bien, bajo la forma del recurso de anulación, posterior al registro, que se fijaba en el artículo 4° de la misma Ley. Ambas actuaciones venían establecidas en favor del titular de la prioridad en el uso de la marca y tenían, como una misma y única finalidad, garantizarle el derecho a usar una marca que venía utilizando con anterioridad al segundo solicitante.

Ahora bien, en el último aparte del artículo 13 de la citada Ley, esto es, en el caso de oposición, se establecía: “cuando la oposición versare sobre prioridad del uso de la marca en Venezuela, al recibirse el escrito respectivo se pasará el expediente al Juez de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, en su carácter federal y se seguirá el procedimiento por los trámites del juicio ordinario”.

En esta norma quedaba determinado cuál era el Juzgado competente y cuál el procedimiento a seguir en los casos en que la oposición se fundase en prioridad del uso de la marca en Venezuela. Pero como anteriormente se ha visto, del recurso de prioridad en el uso, podía alegarse: por vía de oposición dentro del procedimiento pautado en el artículo 13 *ejusdem* o por vía de anulación con posterioridad al otorgamiento del Certificado y dentro del plazo fijado en el artículo 4° ya citado. Ahora bien, si para conocer de

dicho recurso cuando se intentaba por vía de oposición era competente el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil del Distrito l'ederal, y era así mismo aplicable el procedimiento previsto para el juicio ordinario, este mismo Juzgado también había de serlo para conocer por el mismo procedimiento ordinario, del recurso de prioridad en el uso intentado por vía de anulación; pues, al consagrarse en el artículo 4 *ejusdem* ese recurso de anulación por prioridad en el uso de la marca, expresamente se establecía que tal nulidad debía intentarse ante los tribunales ordinarios competentes”.

946. CSJ - SPA 21-3-65
G.F. N° 47, 1965, pp. 196-197

Toda pretensión que se proponga ante el órgano jurisdiccional contencioso administrativo, debe examinarse previamente si cae dentro de la esfera de esta jurisdicción por estar fundada en preceptos de derecho Administrativo.

El Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, en decisión de 26 de enero del corriente año, declaró que correspondía a la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, la competencia para conocer del proceso incoado ante el referido Juzgado, por los apoderados de los ciudadanos Raúl Gilberto Silva Sifontes, Pedro María Silva Sifontes, Isabel Teresa Silva Sifontes, Rafael del Valle Silva Sifontes, doctor René José Silva Idrogo, María Isabel Silva Idrogo de González, Rosina Balliachi de Salinas y Thais Quintero de Jiménez contra la Municipalidad del Distrito Independencia del Estado Anzoátegui, relacionado con la propiedad de unas tierras ubicadas en aquella jurisdicción y nulidad de documento emanado del referido Concejo Municipal referente a las mismas.

Estima el nombrado Juez, que la competencia para conocer del mencionado proceso corresponde a este Supremo Tribunal por tratarse de un *acto* de la Municipalidad aludida; y que ello es atribución de la Corte según lo estatuido en el ordinal 4° del artículo 215 de la Constitución Nacional.

Estima la Corte que la cuestión así planteada ha desembocado en un conflicto de competencia suscitado entre el referido Juzgado del Estado Bolívar y este Supremo Tribunal, que a esta Corte corresponde resolver conforme a la atribución que le confiere el ordinal 9° del artículo 215 *ejusdem*.

En efecto, en criterio de la Corte, la demanda que originó el proceso no se contrae a la nulidad de actos realizados por el Consejo Municipal en ejercicio de la potestad que le confieren la Constitución y las leyes como autoridad política primaria y autónoma den-

tro de la organización nacional. Al contrario, en el presente caso se trata de dilucidar un problema de propiedad de tierras de las cuales se afirman dueños el Concejo Municipal y los particulares demandantes. A este respecto la Corte ha dicho, "que en toda pretensión que se proponga ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, debe examinarse previamente si cae dentro de la esfera de esta jurisdicción por estar fundada en preceptos de derecho Administrativo; porque ni una pretensión de este tipo puede ser deducida ante jurisdicción distinta, ni una pretensión con otro fundamento podrá ser examinada ante la jurisdicción contencioso-administrativa". (Sentencia de la Corte Federal de 3 de diciembre de 1959).

Considera la Corte que de avocarse, conforme a lo decidido por el Juez del Estado Bolívar, al conocimiento de este proceso, en la sentencia definitiva tendría que hacer este mismo pronunciamiento relativo a su incompetencia para decidir la materia debatida, lo cual violaría los principios de la economía y de la celeridad procesales, y se irrogarían con ello graves perjuicios a los litigantes.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, haciendo uso de la facultad que le confiere el ordinal 9º del artículo 215 de la Constitución de la República, declara: que el Tribunal competente para conocer del referido proceso, es el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, a quien se ordena devolver el expediente a fin de que el juicio siga su curso legal.

947.

CSJ - SPA

11-2-69

G.F. N° 63, 1969, pp. 183-184

Los actos del Consejo de Ministros en el procedimiento de reconocimiento de acreencias no prescritas no son susceptibles de recurso de ilegalidad.

Visto el escrito de fecha 25 de noviembre de 1968, mediante el cual el representante de la empresa Ansaldo, Sociedad por Acciones, formula ante la Corte, entre otros pedimentos, "Primero: se declare la nulidad de la Resolución Ministerial N° 236, de fecha 24 de mayo de 1968, dictada por el Ministerio de la Defensa, publicada en la Gaceta Oficial N° 28.636, en fecha 25 de mayo de 1968, por ser ilegal"; en cuya Resolución el ciudadano Presidente de la República en Consejo de Ministros, dispone declarar improcedente la reclamación que la mencionada firma Ansaldo S. p. A., formuló ante el Ejecutivo para que se le reconociera la cantidad de QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y DOS BOLIVARES (U. S. A. 549.962,00) "por concepto de presuntos intereses moratorios..."; y por cuanto contra los actos del Consejo de

Ministros previstos en el Título III de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, no procede el recurso de ilegalidad, y en consecuencia, las acreencias que administrativamente se declaren improcedentes “sólo podrán ser reclamadas por la vía judicial”, conforme lo establece el artículo 67 *ejusdem*, la Corte dispone no darle curso a dicha demanda y ordena archivar el expediente.

Véase N° 993.

2. NATURALEZA

A. *Caracter contencioso*

948. CFC - SPA 2-4-35
M. 1936, pp. 77-78 y 80

El recurso contencioso administrativo es una acción en sentido lato, sin importar el aspecto contencioso o no contencioso de dicha acción.

Expone como razones el peticionario las siguientes: que las citadas Resoluciones derogan el artículo 363 del Código de Comercio que dispone, de manera clara e imperativa, que las Compañías de Seguros de Vida, que se establezcan en Venezuela, deben poseer en el país propiedades inmuebles, libres de todo gravamen, del valor que fijará en todo caso el Ejecutivo Federal, en atención a la importancia de la Compañía y a los negocios que pueda realizar; que son también violatorias de los principios consagrados en los artículos 86, 87, 91, 100, atribuciones 9ª y 108ª de la Constitución Nacional, sobre la formación, reforma y derogatoria de las Leyes, a las cuales deben ajustarse todos los actos de los Ministros; que por tales motivos, la Corte debe declarar la nulidad de esas Resoluciones, en Sala Política y Administrativa, de acuerdo con las atribuciones que le confieren el artículo 120 de la Constitución Nacional, ordinal 12 y el 13 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, en su inciso 7º, pues el asunto no es contencioso, porque no se trata de actos sobre contratos celebrados entre el Ejecutivo Federal y la Compañía, que sí deberían ser resueltos en juicio contradictorio y en Sala Federal; y,

alega, además, el postulante que, por cuanto él no ha ejercido, al hacer su denuncia de nulidad, ninguna acción, pues en la Sala Política y Administrativa no se conoce de los asuntos de su competencia sino breve y sumariamente, sin contención ni juicio contradictorio, no le es aplicable a su petición el lapso de caducidad de trece meses que establece la Constitución de la República en el inciso 12 del citado artículo 120. Y como ese alegato primordial requiere previo pronunciamiento, la Corte observa al respecto: 1º,

que la denuncia del doctor Aza Sánchez en solicitud de la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Ministeriales, impugnadas, constituye el ejercicio de una acción, sin que valga en contrario la calificación y denominación que quiera darle el dicho postulante, porque acción, en el más lato concepto del vocablo es el ejercicio de un derecho por ante la autoridad competente, sea o no en juicio contradictorio: 2º, que “la acción en solicitud de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder caduca a los trece meses, contados desde la fecha de la publicación de dicho acto”, por lo cual, en el caso concreto, debe aplicarse la expresada sanción de caducidad a la acción en nulidad de las Resoluciones impugnadas, no obstante haber sido publicadas en 1930, con anterioridad, por tanto, a la Carta Fundamental vigente, que ha consagrado dicha sanción, sin que ello implique que se le acuerde efecto retroactivo a la disposición del mencionado artículo 120; y 3º, que la sanción de caducidad a que se contrae el citado artículo 120 de la Constitución Nacional, es una disposición dictada en materia de procedimiento, en cuanto fija el tiempo hábil para el ejercicio de determinadas acciones, y esta clase de leyes se aplican desde que entran en vigencia, aun en los procesos que ya estuvieren en curso, pues la caducidad es de orden público, produce de pleno derecho sus efectos y, como sanción penal que es, no puede ser renunciada suspendida ni interrumpida.

Voto salvado del Dr. Aníbal Sierralta Tellería.

Se sostiene que la acción de nulidad que se ejerce es improcedente por haber caducado al tenor de lo que dispone el número 12 del artículo 120 de la Constitución Nacional. Las Resoluciones que se atacan son de fecha 30 y 31 de mayo de 1930, y la Constitución Nacional es del 9 de julio de 1931. Ahora bien, la acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder, nace con el acto mismo ilegal, en favor de quien ha sido perjudicado, y constituye un derecho que la Ley nueva no puede arrebatar sin obrar retroactivamente. De aquí que la disposición constitucional sobre caducidad, no es aplicable sino a los actos administrativos anulables que se dicten posteriormente a su vigencia y de ninguna manera a las anteriores. La tesis de que la disposición citada es una ley de procedimiento que se aplica a los negocios en curso, en el estado en que éstos se encuentren, carece de consistencia, desde luego que las normas constitucionales no son disposiciones procedimentales sino principios generales que rigen la organización superior del Estado; ni la caducidad misma en el caso de autos, constituye una manera de proceder sino un término fatal para extinguir un derecho por el transcurso del tiempo.

Las disposiciones de procedimiento no modifican lo ya obrado sino que comienzan a producir sus efectos desde que entren en vigor sobre los actos que en adelante ocurran durante el curso del

proceso, lo contrario sería aplicar falsamente el principio de la retroactividad de las leyes en materia de procedimiento.

Por lo expuesto, opino que la Corte debió declarar la nulidad de las Resoluciones del Ministerio de Fomento de fecha 30 y 31 de mayo de 1930.

949. CFC - SPA 27-1-37
M. 1938, p. 145

El recurso contencioso-administrativo de anulación, es un recurso objetivo en cuanto a que está dirigido a atacar un acto y no es ejercido respecto a la persona del funcionario de quien emanó.

La Corte, para decidir, observa:

Primero. El requisito de la publicación de las sentencias, establecido respecto de las que tienen carácter definitivo, por el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, constituye una formalidad posterior a la confección del fallo y, por tanto, en sentir unánime de los autores y conforme a jurisprudencia constante, no anula la decisión. Ni aun la falta absoluta de publicación, puede tener otra consecuencia que la de impedir que la sentencia produzca sus efectos y corran los lapsos, que comenzarán a contarse a partir de la fecha en que se subsane la falta de publicación.

Segundo. En el caso contemplado, aun suponiendo que la decisión hubiese sido publicada fuera de las horas de audiencia de la Sala Política y Administrativa, tal circunstancia carecería de virtualidad por el mismo hecho de haber usado el doctor Aza Sánchez del recurso que considera tener contra el fallo, cuya publicación regular, en el caso que fuera necesaria, podría efectuarse aún por un personal de la Corte distinto del que dictó la sentencia, en virtud de ser la formalidad de la publicación un requisito posterior a la confección del fallo; conforme antes se ha expuesto.

Tercero. El recurso por exceso de poder, que fue el intentado por el doctor Aza Sánchez contra las Resoluciones del Ministerio de Fomento, del 30 y 31 de mayo de 1930, si bien puede decirse no contencioso en el sentido de constituir un recurso objetivo, dirigido directamente a atacar el acto y no ejercido respecto a la persona del funcionario de quien emanó, no tiene el carácter de acto de la jurisdicción voluntaria, la cual se concreta a los actos de la autoridad judicial necesarios para validar o confirmar un negocio jurídico, ya que el aludido recurso por exceso de poder provoca una decisión que favorece y perjudica los derechos de tercero en cuanto produce efectos *erga omnes*.

950. CFC - SPA 26-5-37
M. 1938, p. 241

El recurso de nulidad de los actos realizados por el Poder Público, es un procedimiento especial y no se puede interponer como recurso en otro juicio.

El artículo 123, inciso 11 de la Constitución Nacional, invocado por el postulante, establece, como atribución de la Corte Federal y de Casación: "Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución".

El modo de ejercer esa atribución por parte de la Corte Federal y de Casación, no es por vía de recurso interpuesto en un procedimiento judicial sustanciado y decidido por los Tribunales competentes, porque esos recursos están regidos por las reglas del procedimiento judicial contenidas en el Código respectivo y en esas reglas no está ni cabe en ninguna forma el que se interpuso en el Tribunal *a quo* y que se le pide a esa Corte ocurriendo ante ella de hecho que lo mande a oír. Si el representante de la Compañía estima que los Tribunales del Trabajo que conocieron de esta causa como parte del Poder Público, violaron la Constitución al obrar como Jueces y al decidir la causa como lo hicieron, podrá solicitar directamente por vía contenciosa o no la respectiva nulidad de la actuación correspondiente, pero no el de interposición en el propio juicio de un recurso que la ley procedimental no autoriza. Esta Corte no puede sentar el precedente de tales recursos completamente irregulares, sin trastornar en su esencia y en sus fundamentos el orden legal de los procedimientos judiciales.

Es de anotarse también que el postulante se dirige a la Sala Política y Administrativa de la Corte, esto es, a la que no tiene como atribución propia la de conocer de apelaciones y recursos de todo orden interpuestos en los procesos judiciales. No puede, por consiguiente, dicha Sala, sin extralimitar sus funciones, conocer y decidir el recurso de que aquí se trata.

951. CFC - SPA 14-6-38
M. 1939, pp. 236-237

La nulidad de los actos administrativos no puede ser declarada por la Corte, después de la Constitución de 1936, sino en juicio contencioso.

La Constitución Nacional de 1931, atribuía a la Corte Federal y de Casación, artículo 120, ordinal 12, la facultad de declarar la nulidad de los actos a que se referían los artículos 42 y 43 de la

misma; y disponía también, que cuando el acto tachado de nulidad fuera una Resolución Ministerial relativa a la ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, la Corte no podría decidir sino mediante el juicio contencioso prescrito en el número 13 del citado artículo 120.

Las dos Constituciones anteriores a la de 1931 consagraban los mismos preceptos, y, consecuente con ellos, la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República, atribuyó a la Sala Política y Administrativa de esta Corte la facultad de declarar la nulidad de todos los actos a que se refería el precepto Constitucional citado. Esta declaratoria la hacía la Sala, sumariamente, sin contención, previo el estudio de la mera solicitud y recaudos presentados. Dispone también el numeral 7º del artículo 13 de la citada Ley Orgánica que, cuando el acto acusado de nulidad fuere una Resolución Ministerial relativa a la ejecución, interpretación o caducidad de un contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, el asunto será de la competencia de la Sala Federal, y la Corte no lo podrá decidir sino de acuerdo con el procedimiento pautado en el inciso 7º, artículo 11 de la misma Ley es decir, en juicio contencioso.

Pero la Constitución Nacional de 1936, actualmente en vigencia, en su artículo 23, segundo aparte del inciso 11, al atribuir a la Corte Federal y de Casación la facultad de anular todos los actos del Poder Público que violen la Constitución, y la de los actos a que se refiere el artículo 42 de la misma, ordena de manera expresa y terminante que si el acto atacado de nulidad fuere una Resolución Ministerial, la Corte no podría decidir sino mediante el procedimiento pautado en el inciso 12 del mismo artículo 23, y este procedimiento según este inciso es el de un juicio contencioso.

De los textos constitucionales citados se evidencia que si con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución Nacional, sólo las Resoluciones relativas, a la ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, podían ser tachadas de nulidad en juicio contencioso, y el asunto era de la competencia de la Sala Federal de esta Corte, según la respectiva Ley Orgánica; y las otras Resoluciones Ministeriales no relativas a contratos con el Ejecutivo, pero sí acusadas de nulidad por ser violatorias de la Constitución y de las Leyes, eran de la competencia de esta Sala Política y Administrativa, la que resolvía la cuestión de nulidad en forma sumaria y sin contención, hoy, después de la vigencia de esta Constitución y por disposición expresa del aparte 2º inciso 11, artículo 23, de la misma, todas las Resoluciones Ministeriales sin excepción, no podrían ser tachadas de nulidad sino en juicio contencioso.

952. CFC - SPA 23-6-39
M. 1940, pp. 241-242

Aunque la nulidad de los actos unilaterales no tenga carácter contencioso, es indiscutible el derecho que tiene aquél contra quien obra para contestar los hechos y promover pruebas.

Aunque este género político de procesos en que se ventila la nulidad de actos unilaterales del Poder Público no tenga propiamente el carácter de contencioso, es indiscutible el derecho que tiene aquel contra quien obra para contestar los hechos y promover al efecto las pruebas que juzgue conducentes, motivo por el cual la Corte ha dado a los interesados tiempo suficiente para que esgriman las armas de ataque y de defensa que respectivamente posean, a fin de que pueda resultar el fallo verdaderamente justo.

Corolario de no ser dichos procesos verdaderamente contenciosos lo es sin duda alguna, que no obliguen a los jueces los trámites imprescindibles del procedimiento establecido para los juicios contenciosos, sin que ello implique en modo alguno, que no puedan aplicarlos en casos especiales o cuando circunstancias determinadas a ello lo induzcan.

953. CFC - SF 23-7-40
M. 1941, pp. 443-445, 447-448

La tacha de nulidad de un acto administrativo no puede proponerse como una incidencia en la ejecución de las sentencias firmes.

Tocante al pedimento de que se declaren sin valor las aludidas Resoluciones Ministeriales números 335, 336 y 337, “por imposibilidad jurídica de poder surtir efecto alguno, para la fecha de su publicación”, como no cabe duda de que ha sido propuesta la *cuestión de nulidad* de tales Resoluciones, dado que el postulante le atribuye a aquellos actos el vicio que les impide producir sus efectos, lo cual equivale a considerar los mismos actos como no sucedidos, es evidente que el conocimiento de la materia es de la competencia de esta Corte, en Sala Federal.

En cuanto al procedimiento, la Constitución Nacional, en su artículo 123, inciso 11, último aparte, estatuye: “Si el acto tachado de nulidad fuere una Resolución Ministerial, la Corte no podrá decidir sino mediante el procedimiento pautado en el número que sigue”, que dice así: “Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones que se susciten entre la Nación y los particulares, a consecuencia y con

ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal, o de concesiones mineras, o de tierras baldías; salvo aquellos puntos, que, por la Ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento de la concesión o de la negativa a concederla, quedan sujetos a la decisión del Ejecutivo Federal sin recurso judicial”.

Además, según el aparte del inciso 7º del artículo 13 de la antes citada Ley Orgánica: “Cuando el acto acusado de nulidad fuere una Resolución Ministerial relativa a la ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, el asunto será de la competencia de la Sala Federal y la Corte no podrá decidir sino de acuerdo con el procedimiento pautado en el inciso 7º del artículo 11 de esta Ley”. Y dicho inciso 7º que constituye una de las atribuciones de la Sala Federal, establece: “Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones sobre nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras que se susciten entre la Nación y los contratistas o concesionarios a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo o de concesiones mineras o de tierras baldías que hubiere otorgado, así como también de las controversias que resultaren por su negativa a expedir títulos de concesiones que los demandantes alegaren que tienen derecho a obtener, salvo los puntos que la Ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento de la concesión o de la negativa a concederla, según el caso, dejaren a la decisión del Ejecutivo Federal, sin recurso judicial”.

Ahora bien, la tacha de nulidad de una Resolución Ministerial, propuesta como objeto principal de la causa, es una acción autónoma e independiente de toda otra. Dicha acción no tiene carácter de incidental sino cuando la ilegalidad del acto motivo de la tacha ha sido puesta como excepción; pero en ningún caso podrá proponerse tal querrela de nulidad como un incidente, en la ejecución de una sentencia firme.

No pueden tampoco acumularse en un mismo procedimiento el de ejecución y el de nulidad, como lo ha hecho el apoderado del postulante José María de Tovar; porque dichas cuestiones, según queda expuesto, no corresponden al conocimiento de un mismo Tribunal. Por otra parte, el procedimiento en uno y otro caso, no es el mismo: el cumplimiento de las sentencias de esta Corte, como queda dicho, corresponde en primer grado al Presidente, como Juez de Sustanciación, y de sus apelaciones y recursos conocerá la Sala respectiva; y el juicio contencioso de tacha de una Resolución Ministerial, requiere para su validez que se verifiquen en los términos y oportunidades legales todos los actos de sustanciación del juicio ordinario. Decidir sin las formalidades establecidas para la defensa, sería privar a las partes, o a alguna de ellas, de los derechos y recursos que la Ley otorga; y como tales formalidades son esenciales para la estabilidad de los juicios, es evidente que los

actos no ajustados al procedimiento legal quedarían afectados de nulidad.

La Ley establece reglas de justicia para conservar la igualdad entre las partes; y con este fin, el artículo 21 del Código de Procedimiento Civil, ordena: "Los Tribunales mantendrán a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencias ni desigualdades; y en los privativos a cada una, las mantendrán respectivamente, según los acuerde la ley, a la diversa condición que tengan en el juicio, sin que puedan permitir, ni permitirse ellos extralimitaciones de ningún género.

Por los fundamentos expuestos, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley; se declara incompetente para conocer en primer grado del pedimento de ejecución de sentencia, contenido en la solicitud del apoderado del ciudadano José María de Tovar, de fecha primero de abril de 1938; y declara improcedente la misma solicitud, en cuanto al pedimento de que se declaren sin valor las Resoluciones del Ministerio de Fomento, números 335, 336 y 337, publicadas en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, número 19.525, de fecha 22 de marzo de 1938; cuestión que esta Corte no podrá decidir sino en juicio contencioso, mediante el procedimiento pautado en la Constitución y leyes de la República.

Voto salvado de los Magistrados Dres: José Antonio Bueno y Alejandro Urbaneja.

Es evidente que si de esto se tratara, los principios jurídicos asentados en el fallo anterior serían de rigurosa aplicación, pues es bien sabido de todos, que hoy, según la Constitución vigente, cuando el acto administrativo tachado de nulidad fuere una Resolución Ministerial, no puede ser anulado sino mediante un juicio contencioso; pero ocurre que tales principios, por muy jurídicos que sean, no tienen ninguna aplicación al caso actual que es bien distinto al supuesto en la sentencia, por la sencilla razón de que el apoderado del actor no ha tachado de nulidad ninguna Resolución Ministerial basándose en las disposiciones del citado artículo 123 de la Constitución Nacional, sino que al pedir la ejecución de la sentencia en la cual fue declarado algo que le es favorable y que en virtud de ella está en su patrimonio, señala a la Corte que la parte vencida y obligada por la Ley a respetarla y cumplirla sin réplica, evade su cumplimiento; y que las autoridades administrativas que por ministerio del artículo 24 del Código de Procedimiento Civil, están en la obligación de cumplir las sentencias de los Tribunales Nacionales han ejecutado actos incompatibles con lo juzgado y sentenciado por la Corte el 31 de diciembre de 1937, y por lo tanto, violatorios como son de la cosa juzgada, carecen de valor ante ésta y pide que así se declare.

Sentado esto, lo que el apoderado actor ha pedido a la Corte es algo muy distinto a lo que se supone y asienta en el fallo anterior, y lo que está íntimamente ligado, sin posible disyunción con la ejecución de la sentencia recaída en el juicio y no la nulidad por inconstitucionalidad de los actos administrativos previstos en la última parte del numeral 11 del artículo 123 de la Constitución.

Queda así establecido, de modo evidente, que en el fallo del cual disentimos se ha tenido que establecer un supuesto inexacto para poder llegar a la conclusión de que la Corte carece de competencia en esta etapa de ejecución para decidir la cuestión que ha sido sometida a su conocimiento, absteniéndose así de decidirla.

En resumen, la tesis sustentada en el fallo anterior establece un precedente funesto, el de que el Ejecutivo Federal, pueda, mediante Resoluciones Ministeriales de carácter administrativo, evadir el cumplimiento de las sentencias, decretos y órdenes de esta Corte, las que por imperativo mandato de la ley está en la obligación de cumplir y de hacer cumplir, obligando a la parte ganadora en los procesos contra la Nación a instaurar procedimientos contenciosos, cada vez que en la ejecución se interponga un acto administrativo, procedimientos éstos que una vez terminados podrán también ser obstaculizados por el mismo sistema.

954. CFC - SPA
M. 1941, pp. 213-214

8-8-40

La impugnación de los actos administrativos individuales se realiza por vía contenciosa, por ante la Corte Suprema de Justicia.

No es impertinente determinar la naturaleza de la susodicha Resolución, tanto por lo que respecta a la competencia, como por lo que atañe al procedimiento, pues cuando se trata de Resoluciones Ministeriales Administrativas, el procedimiento es ordinario contencioso y la competencia federal; y cuando se trata de Resoluciones contenitivas de actos reglamentarios de una ley, la competencia es política y el procedimiento no contencioso. En el primer caso, se ejerce la función judicial de la Corte; y en el segundo, la función constituyente delegada de interpretar, siempre política y nunca contenciosa.

Ahora bien, el Poder Reglamentario de las leyes ordinarias, reside en el Presidente de la República, quien lo debe ejercer en Consejo de Ministros, sin alterar el espíritu, propósito y razón de la ley reglamentada; compétele así mismo, desde luego, enmendar y reformar los reglamentos ya existentes, sino que deberá "en todo caso, publicarse íntegramente el nuevo Reglamento, con la respectiva

derogatoria del anterior". Atribución 11ª, artículo 100 de la Constitución Nacional.

Nada de esto se ha observado en la Resolución expresada, por lo cual está radicalmente viciada como violatoria de la atribución undécima precitada.

Huelga analizar por otros aspectos la susodicha Resolución, como por el de si es o no violatoria de las leyes que cita el solicitante; así como por el aspecto de su eficacia en orden al bien público.

Por las razones expuestas, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara nula la Resolución del Ministro de Sanidad y Asistencia Social, fechada y publicada en la *Gaceta Oficial* en 9 de febrero de 1940.

955. CFC - SPA
M. 1941, pp. 268-269

20-11-40

El procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación, es siempre contencioso, y por tanto, no es breve ni sumario.

1º A temor del inciso 11, *in fine*, del artículo 123 de la Constitución Nacional, que señala las atribuciones de la Corte Federal y de Casación, "si el acto tachado de nulidad fuere una Resolución Ministerial la Corte no podrá decidir sino mediante el procedimiento pautado en el número que sigue". Y dicho número expresa: "Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones que se susciten entre la Nación y los particulares, a consecuencia o con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal, o de concesiones mineras, o de tierras baldías; salvo aquellos puntos que, por la Ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento de la concesión o de la negativa a concederla, quedaren sujetos a la decisión del Ejecutivo Federal sin recurso judicial".

2º En el caso de autos se trata, como se lee en el texto de la solicitud —de la "nulidad de la Resolución N° 274 del Ministerio de Educación Nacional". Y siendo así, el procedimiento judicial para solicitar esa nulidad no es el escogido por el postulante, sino el que indica la Constitución Nacional, a saber: juicio contencioso - y, como tal, ante la Sala Federal de esta Corte en el que es parte el Estado venezolano, representado por el Procurador General de la Nación o por la persona legítima designada al efecto. Distinto sería si la impugnación se hubiera dirigido contra una ley.

Por las razones expuestas, no puede esta Corte resolver la cuestión en la forma sumaria propuesta por el postulante.

956. CF 30-7-57
G.F. N° 17 (2ª etapa), 1957, pp. 57 y ss

En el juicio contencioso por recurso de ilegalidad, el actor propone formal demanda contra la Nación en la persona del Procurador, quien necesariamente se le cita, y se le emplaza, como a cualquier demandado, para que comparezca en la oportunidad que se le señala, a contestar la demanda.

957. CF 13-11-57
G.F. N° 18, 1957, pp. 175-176

El recurso contencioso-administrativo de anulación no es una apelación.

1º El artículo 3º del Decreto N° 421 publicado en la Gaceta Oficial N° 23.871 del 30 de junio de 1952, que crea la Oficina de Inquilinato, a cuyo cargo está el conocimiento, sustanciación y decisión de todas las cuestiones referentes a la desocupación de inmuebles, regulación de alquileres, sanciones por infracciones en tales materias y todas las demás con ellas conexas, sólo concede el recurso de apelación contra las decisiones dictadas por dicha Oficina para ante el Ministerio de Fomento; siendo así que las resoluciones de este último Despacho tienen carácter definitivo. Contra ellas no procede apelación para ante el Supremo Tribunal de la República, ya que sólo pueden ser impugnadas mediante un recurso o acción autónoma, cual es el de nulidad, dentro del lapso preestablecido por la ley.

2º En el presente caso no se ha demandado la nulidad de la resolución dictada por el Ministerio de Fomento número 3.019 en base a la atribución de esta Corte consagrada por el numeral 9º del artículo 7º de su Ley Orgánica, que es, como se ha dicho, el único recurso admisible, pues el interesado sólo se limita a apelar de la aludida resolución ministerial. Por lo tanto, es improcedente dicha apelación y así se declara administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

958. CSJ - SPA 15-3-62
G.F. N° 35, 1962, pp. 203-204

En efecto, no podría ser otra la acción a intentarse tratándose como se trata de la nulidad de las Resoluciones Ministeriales, nulidad que, por su naturaleza y según nuestro sistema jurídico, es conten-

cioso-administrativo, y conoce de ella esta sala como órgano jurisdiccional de revisión en esa materia conforme lo dispone el citado ordinal de su Ley Orgánica y siguiendo el trámite procesal que pauta el artículo 25 *eiusdem*.

959. CSJ - CP 15-3-62
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, pp. 3-7, 11-12

El procedimiento ante la Corte es de carácter contencioso, incluso en los asuntos en los cuales se ventilen cuestiones de derecho privado, en los que se sigue el juicio ordinario.

A este respecto cabe observar que el único procedimiento que hoy existe y ha de aplicarse en este Supremo Tribunal es el contencioso-administrativo fijado en el Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y que, por mandato expreso de la Disposición Transitoria Décimaquinta, es el que ha de seguirle igualmente en las actuaciones de la Corte en pleno.

El expresado procedimiento se enuncia así en el Capítulo V de la citada ley: "De los procedimientos en los casos a que se refieren los numerales 8, 9, 10, 11 y 12 del artículo 7° y en los no previstos". A la vez en el artículo 25 *eiusdem*, se especifica el procedimiento a seguir en dichos casos, el cual es notoriamente de carácter contencioso, ya que él ordena el emplazamiento de todos los que se crean interesados para que se hagan parte en el recurso; dispone abrir lapsos de promoción y evacuación de pruebas que se estimen pertinentes; ordena la relación e informes de los interesados, autoriza auto para mejor proveer, y finalmente, prevé la oportunidad para sentenciar al caso.

Este procedimiento contencioso-administrativo es el aplicado a todos los casos que se promueven con excepción de los expresamente previstos, que lo son únicamente los indicados para las causas de presas y para las controversias sobre límites que en las secciones segunda y tercera del capítulo V de la citada Ley de la Corte Federal, tienen pautados sendos procedimientos especiales. Se han exceptuado así mismo del aludido procedimiento contencioso-administrativo las demandas contra la Nación que se funden en cuestiones de derecho privado, para las que se sigue el procedimiento del juicio ordinario. De resto, aun las demandas por inconstitucionalidad de las leyes, y las referidas a todos los actos del Poder Público en general, siguen las pautas del procedimiento contencioso y contradictorio antes señalado, en virtud de que la ley no fija ningún otro procedimiento, sino que, muy al contrario, asigna aquél para los casos previstos y para los no previstos.

960. CSJ - SPA 13-12-65
G.O. N° 27.936, 13-1-66, pp. 208.051-2

En el recurso contencioso-administrativo de anulación no se requiere la citación del Procurador General de la República, pues no es un juicio inter-partes.

La Corte observa:

Si bien es cierto que la Ley que regula las funciones de la Sala le atribuye a ésta, competencia para “conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales”, no lo es menos que, técnicamente, el recurso contencioso-administrativo de anulación, como el deducido en el caso de autos —a diferencia del de plena jurisdicción—, no es un juicio, propiamente, *inter partes*, en su sentido tradicional. De ahí que la tramitación del mismo, conforme a las previsiones, que en orden a su naturaleza, prescribe la referida Ley, requiere sólo la notificación —no la citación del Procurador y no contempla, en consecuencia, oportunidad para la litis-contestación, en la cual pueden oponerse las excepciones pertinentes.

Pero de ello no puede deducirse que el Procurador, como defensor de la legalidad de los actos de la Administración en estos casos, carezca de facultades y exceda las propias, al oponer al recurso las excepciones y defensas que considere pertinentes, ya que su función no se limita, como lo pretende la recurrente, a emitir su parecer jurídico.

La circunstancia de que, el procedimiento establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica que regula las funciones de la Sala, no prevea oportunidad procesal expresa para oponer tales excepciones, no impide que, dentro de un plazo razonable, el Procurador pueda señalar los vicios procesales que deban ser decididos por la Corte al dictar la sentencia de fondo.

En consecuencia, la Corte pasa a examinar, conforme a lo alegado en autos, su propia competencia respecto a la denuncia de la eventual inconstitucionalidad del artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores, que el Procurador discute, y al efecto observa:

La recurrente expresa en su libelo que “la interpretación municipal del referido artículo 170... en el informe aprobado por la Resolución del Concejo Municipal, según la cual dicho artículo autoriza a las Municipalidades para gravar la industria y el comercio de licores y cerveza, choca abiertamente con la Constitución Nacional que reserva al Poder Nacional ese arbitrio rentístico”; para luego agregar: “Pero caso de que el artículo 170 citado tenga el alcance pretendido por el Concejo Municipal, es evidente que ese artículo resulta inconstitucional y así ha de declararlo la Corte”.

En su escrito consignado el 8 de junio de 1964, los apoderados de la recurrente aclaran su planteamiento en los siguientes términos: "Afirmamos la interpretación que debe darse al artículo; negamos la que le da el informe municipal, porque estimamos que choca con la Constitución y finalmente decimos que si tuviese el alcance que le atribuye dicho informe, el artículo así interpretado, sería inconstitucional. Y es en este momento cuando decimos que "así ha de declararlo la Corte". ¿Qué es lo que debe declarar la Corte?, dicen para luego exponer: "Que la interpretación municipal choca con la Constitución. Resulta tan evidente que nuestro planteamiento se refiere a la interpretación municipal del artículo y no al artículo mismo..."; pero que, aun en el supuesto de que pudiera entenderse que han solicitado la nulidad del referido artículo, "sólo estaríamos invocando el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, o sea, diciendo que si el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores tiene el alcance que pretende el informe municipal, ese artículo no puede aplicarse al caso de autos porque contraría a la Constitución".

Asimismo, en sus informes, los citados apoderados de la recurrente, al determinar el ámbito de la solicitud de nulidad, expresa que, "con base en el artículo 215 de la Constitución Nacional y en los numerales 9º y 10º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, se ha pedido a esta Sala que declare la nulidad de la Resolución del Concejo Municipal del Distrito Federal tomada en su sesión del 15 de octubre de 1962, por la cual aprobó e hizo suyo el Informe de la Comisión de Economía, que llevó a dicho Concejo, como organismo de alzada, a la confirmatoria de la multa impuesta a su representada por la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales de la Gobernación del Distrito Federal". En el resumen de los fundamentos de la solicitud de nulidad, los informantes sólo mencionan, respecto del punto, "c) abuso de poder e ilegalidad cometidos por el Concejo Municipal a propósito de la interpretación que hace del artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores...", el cual, dicen, "si se le interpreta como lo pretende el Concejo Municipal y la Procuraduría de la Nación, vendría a ser inconstitucional, al colidir con el artículo 136, ordinal 8º de la Constitución Nacional. De allí que se imponga la aplicación de la norma constitucional preferentemente (artículo 7º del Código de Procedimiento Civil)", finalizan.

Como aparece, pues, de las diferentes exposiciones de la recurrente, incluso la del propio libelo, ella no ha solicitado que la Corte declare la nulidad del artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores, sino que se ha limitado a denunciar su eventual inconstitucionalidad para el caso de que la Corte considere que el referido precepto autoriza el gravamen fiscal municipal discutido en el proceso.

Por tanto, no habiéndose solicitado expresamente declaratoria de nulidad del referido dispositivo de la Ley de Licores; y siendo

así que el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil dispone que, “cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los Tribunales aplicarán ésta con preferencia”, es obligado considerar que la Sala es competente para examinar la colisión denunciada, entre el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores y el artículo 136, ordinal 8º, de la Constitución, y, para el caso de que el resultado de su examen fuere positivo, aplicar, con preferencia al caso en estudio, el dispositivo constitucional, cuestión que decidirá la Corte al tratar el fondo del asunto.

Véase Nos. 955, 1024.

B. *Carácter inquisitorio*

961. CFC - SF 20-6-50
 G.F. Nº 5, 1950, pp. 58-60

En el procedimiento contencioso administrativo, si bien supletoriamente se aplican las normas del Procedimiento Civil ordinario, el Juez tiene mayor ingerencia en el proceso, pudiendo inquirir y hasta suplir las pruebas de oficio.

El Juez desempeña en el procedimiento ordinario un papel meramente pasivo, debiendo atenerse a lo alegado y probado en autos sin permitir ni permitirse extralimitaciones. En el procedimiento contencioso administrativo la actividad del Juez es diferente: interviene y colabora con las partes (siempre desde luego, dentro de las limitaciones impuestas en este procedimiento) para poner en claro las cuestiones que se susciten, en nombre del interés público; pudiendo el Juez inquirir, y hasta suplir la prueba de oficio, y estimar con amplio margen de apreciación los hechos. Asimismo es diferente el mérito de las pruebas (confesión, experticia, documentales); breves y perentorios los términos, y flexible y exegético el proceso, tanto por la índole y naturaleza de la materia, como por el carácter con que intervienen las partes; de un lado la Administración, que concurre a defender la legitimidad de sus actos, la fundamentación de ellos en la legalidad; y del otro, el agraviado por la resolución, que al mismo tiempo que defiende un interés particular toma acción y obra en interés de permanentes valores de la sociedad.

Desde todo punto de vista debe el Juez de lo contencioso llenar su papel dentro de este orden de principios, en cuanto fuere posible desde luego, y observando nuestro procedimiento ordinario civil mientras no se dicten procedimientos especiales. Atendiendo a que las cuestiones que se ventilan en los recursos contenciosos

son de orden público, no pudo menos esta Sala en obsequio de una recta administración de justicia que ordenar, siempre dentro de nuestro procedimiento común, que fuera notificado el tercero sobre el que en último resultado podía incidir la decisión que recaiga en el presente asunto. Esto porque es una práctica constante en lo adjetivo jurisdiccional administrativo, que concurren diferentes partes en un juicio de esta naturaleza, amparados por un interés coincidente u opuesto a la Administración a ventilar en juicio sus derechos. Basta que entre esos intereses y la Administración existan creadas situaciones jurídicas anteriores que pongan al particular en directa relación con el acto para que sea legítima y procedente su intervención en el proceso. Así ordinariamente es admitido el tercero opositor, que es el interesado sobre el cual ha de incidir la decisión, en el caso, por ejemplo, de recursos dirigidos contra decretos de concesión de mina, para la cual se debe citar al concesionario; y los llamados terceros coadyuvantes, que no siendo partes, propiamente dicho, son todos aquellos que se hallan favorecidos por la resolución administrativa que motiva el recurso. (Casos citados por el comentarista Rafael Bielsa en su obra *Derecho Administrativo*. Capítulo III "La jurisdicción y el Procedimiento Administrativo. Tomo 4º, Edición 1947). Siendo también por lo demás, evidente, que de conformidad con el artículo 11 del Código de Procedimiento Civil, en resguardo del orden público, (que en el procedimiento administrativo es relevante) el Juez puede, apreciando las circunstancias de cada caso concreto, proceder de oficio, adoptó la Sala, como medida de prudencia notificar como lo hizo al tercero favorecido por la Resolución ministerial atacada, aun cuando no fue solicitada esta notificación por la parte actora. Tal notificación que sólo tenía por objeto informar a The Soya Cola Company de la existencia de un proceso que podía interesarle para que si lo juzgaba conveniente pudiera valer los derechos que creyese tener, pero dentro de las pautas legales, conforme a normas procesales establecidas, no pudo bastar por sí sola para capacitar a The Soya Cola Company a venir al juicio de modo irregular creándose un nuevo medio de proceder, porque ante la ausencia de normas adjetivas en el recurso contencioso administrativo, en cuanto a las partes del juicio se refiere con todos los derechos y todas las consecuencias y responsabilidades inherentes a esa cualidad procesal, es imprescindible ocurrir al procedimiento ordinario o común, pues no sería posible ni aun concebible que dentro del especial procedimiento de lo contencioso administrativo, se pudieran subvertir determinadas reglas como son por lo menos las de la citación, las de hacerse partes, conforme a normas procedimentales ya establecidas. Advertida The Soya Cola Company del asunto que se ventila entre The Soya Cola Company y la Nación, ha debido aquella entidad usar de los medios ordinarios de proceder únicos aplicables en esta etapa de nuestro contencioso administrativo en tanto no se legislen fórmulas de especial aplicación. Por tales razones se declara

que en el estado actual del proceso The Soya Cola Company no es parte en el presente juicio y en consecuencia no pudo oponer excepciones a la contestación de la demanda, debiendo tener lugar este acto dos días hábiles después de la decisión de esta incidencia. Así se declara.

C. Carácter no suspensivo

Véanse Nos. 1104 y sigts.

D. Diferencia con el recurso de inconstitucionalidad

962. CFC - SPA 20-11-40
M. 1941, pp. 265-266

La competencia de la Corte en materia Contencioso-Administrativo y en materia constitucional, se ejerce a través de procedimientos distintos.

La Corte considera:

Como se ve, la solicitud comprende dos pedimentos: uno, dirigido concretamente a obtener la nulidad del artículo 99 de la Ley de Educación Nacional, considerado inconstitucional por el postulante; y otro, que se refiere a las Resoluciones números 281 y 283, dictadas por el ciudadano Ministro de Educación Nacional, y publicados en la *Gaceta Oficial* del 24 de setiembre, número 20.294.

Ahora bien, es cierto que entre las atribuciones de este Supremo Tribunal está la de declarar la nulidad de los actos ya legislativos, ora administrativos que repugnaren a la Constitución; mas, no lo es menos que los procedimientos instituidos para la secuela de uno y otro juicios son distintos, por lo mismo que la naturaleza y efectos de ellos son completamente diferentes.

En lo tocante al procedimiento que debe seguirse cuando se tacha de nulidad un acto administrativo, la parte final del inciso 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, expresa que: "Si el acto tachado de nulidad fuere una Resolución Ministerial, la Corte no podrá decidir sino mediante el procedimiento pautado en el número que sigue", el cual dice así: "Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones que se susciten entre la Nación y los particulares, a consecuencia y con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal, o de concesiones mineras, o tierras baldías; salvo aquellos puntos que, por la ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento de la concesión o de la negativa a concederla, quedaren sujetos a la decisión del Ejecutivo Federal sin recurso judicial".

Es pues, en juicio contencioso, y, desde luego, con la intervención del Procurador General de la Nación, debidamente citado, como ha de decidirse una Resolución Ministerial; lo que quiere decir que el procedimiento debe seguirse ante la Sala Federal de esta Corte.

En cambio, cuando se trata de nulidad de un acto legislativo, el procedimiento es sumario; no se requiere citación de ninguna persona, y la Corte actúa en Sala Política y Administrativa.

La Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República es explícita al respecto: El artículo 11 enumera las atribuciones correspondientes a la Sala Federal, y el artículo 13 señala las atribuciones de la Sala Política y Administrativa (incisos 7º y 4º, respectivamente).

Y por cuanto "no pueden acumularse en una misma demanda acciones que se excluyan mutuamente, o que sean contrarias entre sí; ni las que por razón de la materia no correspondan al conocimiento del mismo Tribunal que ha de conocer la principal; ni aquellas cuyos procedimientos legales sean incompatibles entre sí", como lo estatuye el artículo 239 del Código de Procedimiento Civil, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley, declara inadmisibles las solicitudes presentadas por el doctor José Izquierdo con fecha cuatro del corriente mes.

963.

CF

13-3-56

G.F. N° 11, 1956, pp. 123-124

No debe confundirse el recurso por inconstitucionalidad y el de ilegalidad, ya que ambos son diferentes por su causa y su procedimiento.

Si en virtud del citado artículo 20 de la Ley de Patentes de Invención, es precisamente el Ministro de Fomento y no otra autoridad quien está facultado para anular las patentes obtenidas en contravención de la Ley de la materia, es obvio que cuando ese alto funcionario hace uso de tal facultad, está actuando dentro del marco de sus atribuciones específicas, y de ninguna manera usurpando las que corresponden a una autoridad distinta. La circunstancia de que el funcionario dicte su providencia fuera del término establecido por la Ley, o incurra en cualquier otro vicio semejante, no constituye en modo alguno violación constitucional, sino que, a lo sumo, podría constituir una ilegalidad por exceso de poder o por cualquier otro motivo, cuestión ésta que es por completo extraña a la Constitución. No se debe confundir el vicio de inconstitucionalidad, cuya acción impugnativa es por su naturaleza, imprescriptible, con los vicios de ilegalidad, los cuales, como lo reconoce el actor, tienen señalado término especial, bien para impugnarlo en alzada, como ocurre justamente con la materia de que se trata, en la cual el artículo 20 de la Ley establece el lapso de tres meses para hacer uso del

recurso de apelación, o bien con los actos administrativos en general, cuya impugnación por ilegalidad sólo puede hacerse dentro del lapso señalado en la Ley Orgánica de la Corte Federal. En el caso de autos, no hay, pues, violación alguna de la Constitución; y así se declara.

964. CSJ - SPA 15-3-62
G.F. N° 35, 1962, pp. 203-204

La situación planteada derivada de un acto administrativo individual no es susceptible de ser impugnada por vía de acción popular y directa de inconstitucionalidad, propia de los actos de efectos generales del Estado.

Los recurrentes han solicitado la nulidad de las Resoluciones dictadas por el Ministerio de Fomento relativas a la fijación del cánón de arrendamiento del inmueble propiedad de ellos, denominado Edificio Lincoln, ubicado en la Calle Real de Sabana Grande.

Esas Resoluciones impugnadas se refieren a actos administrativos emanados del nombrado Despacho del Ejecutivo en los cuales aparecen como partes de la relación jurídica, de un lado, la Administración Pública, y del otro, los recurrentes. Es pues, por causa de esa relación jurídica, que los recurrentes han venido a esta Corte.

Ahora bien, del texto de la solicitud presentada se desprende, que los recurrentes han interpuesto ante esta Sala el recurso Contencioso-Administrativo previsto en la atribución novena del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que faculta a esta Sala para “conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la autoridad administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales. Dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de publicación del acto en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare. La ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la ley disponga lo contrario”.

Con efecto, no podría ser otra la acción a intentarse tratándose como se trata de la nulidad de las Resoluciones Ministeriales, nulidad que, por su naturaleza y según nuestro sistema jurídico es contencioso-administrativo, y conoce de ella esta Sala como órgano jurisdiccional de revisión en esa materia conforme lo dispone el citado ordinal de su ley orgánica y siguiendo el trámite procesal que pauta el artículo 25 *ejusdem*.

En el caso que se examina, se ha pretendido ejercer la acción de nulidad por constitucionalidad conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo, pero, aparte de que ambos recursos son

esencialmente diferentes y distintos los procedimientos para tramitarlos (ordinales 8 y 9 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal), no es admisible confundirlos por el hecho de que se denuncie quebrantamientos de normas constitucionales, ya que la situación particular y concreta que se deriva del acto administrativo no es susceptible de ser impugnada por vía de la acción popular y directa de inconstitucionalidad propia de los actos generales del Poder Público.

Estando sometido el recurso contencioso-administrativo al lapso de caducidad de seis meses, pasado el cual no podrá ya ejercer, mal se podrá entonces recurrir al medio de la acción de inconstitucionalidad para modificar el acto administrativo definitivamente firme.

965.

CSJ - SPA

13-2-68

G.F. N° 59, 1968, pp. 83-86

El recurso de inconstitucionalidad debe suponer una confrontación entre el acto que se considera errado y las normas de la Constitución presuntamente infringidas.

Según lo expuesto, el demandante ha intentado una acción de *inconstitucionalidad* contra el decreto impugnado, por considerar que es violatorio de disposiciones constitucionales y funda su demanda: 1º) en que el Poder Ejecutivo incurrió en desviación de poder y en usurpación de atribuciones; y 2º) en que el artículo 146 colide con otros artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con los artículos 190 (ordinales 11 y 18) y 208 de la Constitución.

Ahora bien, el examen de una acción por inconstitucionalidad supone la confrontación entre el acto que se considera viciado y las normas de la Constitución presuntamente infringidas por éste. Si tales normas condicionan el acto, es decir, determinan, por ejemplo, la finalidad de éste, la autoridad competente para realizarlo, o los requisitos intrínsecos o extrínsecos cuyo incumplimiento puede afectar su validez, la acción o recurso dirigido a anularlo, por colidir con la Constitución, es de *inconstitucionalidad*. Pero si el acto no es regulado por una disposición de la Carta Fundamental, sino por una ley, la contravención a éstas u otras irregularidades menos aparentes, que la doctrina denomina exceso, abuso o desviación de poder, dan lugar a una acción o recurso de *ilegalidad*.

De allí proviene la distinción entre los actos inconstitucionales y los actos ilegales, tantas veces analizada en la doctrina y en la jurisprudencia de esta Sala al interpretar los ordinales 3º al 7º del artículo 215 de la Constitución y los ordinales 8º al 12º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

El demandante se refiere a hechos que, a su juicio, configuran una desviación de poder y a supuestas colisiones entre el artículo 146

y otras disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero como no ha propuesto expresamente los recursos correspondientes, ni ha pedido a la Corte ningún pronunciamiento sobre el particular, ésta no podría, sin incurrir en *extrapetita*, declarar nulo el decreto ejecutivo ni resolver si existe o no la colisión alegada, al decidir sobre la inconstitucionalidad que demanda el actor.

En relación con la usurpación de funciones a que se refiere el libelo, se observa que es responsabilidad del Poder Ejecutivo resolver, por vía reglamentaria, las situaciones que, momentáneamente, pueden surgir a consecuencia de sus decisiones por lo que no debe calificarse de usurpación de funciones la promulgación de previsiones como las que aparecen en el decreto cuestionado en relación con el destino de los expedientes que cursaban en los juzgados suprimidos.

Y en cuanto a la colisión que según el actor existiría entre el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los ordinales 11 y 18 del artículo 190 y el artículo 208 de la Constitución, cabe señalar lo siguiente:

Conforme al artículo 117 de la Carta Fundamental, “la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio”.

De aquí se deduce no solamente que las autoridades públicas, al ejercer sus funciones, deben sujetarse a las disposiciones constitucionales y legales que definan sus atribuciones y las reglamenten, sino también, que sus actos están amparados por una presunción de legitimidad originada de su conformidad con el derecho objetivo imperante en el momento de su realización.

La Corte Suprema de Justicia ejerce en Última Instancia el control de la constitucionalidad o de la legalidad de los actos cumplidos o realizados por las demás autoridades de la República al conocer de las acciones o recursos que pueden proponerse en sus diversas Salas.

A esta Sala Político-Administrativa corresponde el conocimiento de las demandas que se intenten ante ella a causa de colisiones entre un acto del Poder Público y la Constitución, a menos que se trate o esté en juego la validez de una ley u otro acto de los cuerpos legislativos nacionales, cuya inconstitucionalidad sólo puede ser declarada por la Corte en pleno.

En razón de ello los actos legislativos nacionales una vez sancionados y promulgados conservan su validez y eficacia hasta que no sean derogados por el cuerpo que los dictó o anulados por la Corte, y, entre tanto, su legitimidad ampara también las actuaciones de otras autoridades en conformidad con los poderes que les atribuyan.

La facultad ejercida por el Poder Ejecutivo en el presente caso, no dimana de la Constitución, sino de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual, en el ordinal 2º de su artículo 146 dispone que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros y “cuando las necesidades de la administración de justicia así lo requieran”,

puede "crear y dotar nuevos Tribunales Ordinarios y de Hacienda, del Trabajo y de Menores y suprimir los existentes, especializando o no su competencia, pudiendo hacer unipersonales a los Colegiados o viceversa".

En consecuencia, al dictar el decreto en referencia, el Poder Ejecutivo procedió con base, en una disposición legal que le otorga la atribución de suprimir tribunales ordinarios o especiales, cuando así lo exijan las necesidades de la administración.

Y no obstante que la oportunidad y conveniencia de la decisión y la apreciación de los motivos que la determinen, se deja al arbitrio del Poder Ejecutivo el ejercicio de tal atribución, tiene sus límites y puede dar origen a acciones destinadas a anular los actos realizados en contradicción con ella, porque viole los términos de la disposición que la consagra o por exceso o desviación de poder.

El solicitante ha podido hacer uso de esas acciones ante esta Sala, en la oportunidad correspondiente, fundándose en algunas de las razones de hecho o de derecho que alega en su libelo y que según se ha dicho son ajenas a la presunta inconstitucionalidad del acto.

Pero en lugar de adoptar esta vía demandó la inconstitucionalidad del decreto, sin advertir que, entre las diversas razones invocadas en la demanda, la única congruente con lo solicitado, o sea, la colisión entre el artículo 146 y las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, es materia excluida por el constituyente del radio de competencia de esta Sala.

Siendo así, es lógicamente imposible decidir sobre la inconstitucionalidad del Decreto N° 660 sin examinar, previamente, la indicada colisión, lo cual compete exclusivamente a la Corte en pleno, por mandato del ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución, en concordancia con la disposición transitoria décimaquinta de la misma Carta Fundamental.

Véase Nos. 213, 773.

3. EL OBJETO DEL RECURSO

A. *Los actos administrativos como objeto del recurso*

a. *La decisión administrativa*

966.

CF

3-6-58

G.F. N° 20, 1958, pp. 123-124

Para que proceda ante la Corte un recurso contencioso administrativo es necesario que éste reúna específicos requisitos de fondo y de forma que la Ley determina.

Pasa ahora la Corte a considerar el alegato de la parte reclamante y para ello, como en el caso anterior, parte de un supuesto: que en este procedimiento se ha interpuesto un recurso contencioso administrativo y no una acción principal contra la Nación.

La tramitación que habría de observarse en ese supuesto está pautada en la Ley Orgánica de esta Corte. El ordinal 9º del artículo 7º le da atribución para “conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales”; y en la Sección Primera de su Capítulo V establece el procedimiento en ese caso y en los que no tengan un procedimiento especial.

El primero de los textos citados requiere para la procedencia del recurso, que exista un “acto de la Autoridad Administrativa contra el cual se dirija” y que el dicho recurso se promueva dentro del lapso que señala, que deberá contarse desde la fecha que también se indica.

Desde luego que, además de esos requisitos, el acto recurrido debe llenar otros que son, por principio y razón, necesarios para su procedencia. Tales son, que se haya agotado el recurso *jerárquico* ante la Administración, o sea, que el acto recurrido emane de autoridad administrativa cuyas decisiones no sean apelables, por ser ella la superior en la respectiva rama; y que además, ese acto lesione un derecho subjetivo del reclamante.

Todos esos requisitos aparecen cumplidos en este expediente. El recurso se ha interpuesto contra una resolución del Ministerio de Hacienda, dentro del plazo que establece la Ley, o sea, en el menos favorable para el interesado, “dentro de los tres meses siguientes a la decisión impugnada”, la cual es de fecha 25 de enero de 1957 y el recurso se introdujo en esta Corte el 4 de febrero siguiente; y de ejecutarse aquélla, habría de lesionar un derecho subjetivo, —la exoneración de contribuciones—, que la reclamante sostiene que la asiste.

967.

CF

9-4-59

G.F. N° 24, 1959, pp. 62-63

Para que una decisión administrativa pueda constituir objeto del recurso contencioso-administrativo debe producir, per se, efectos jurídicos.

La llamada “decisión apelada” comprende explícitamente la constatación de una diferencia de precios e implícitamente la afirmación de que en concepto de la Nación, la compañía constructora es deudora de aquella por el monto de esa diferencia...

Ahora bien, examinando detenidamente esa Corte las actas del expediente, encuentra que no existen en el caso de autos decisión o resolución alguna del Contralor al respecto, que constituya formalmente un acto administrativo que pueda ser objeto del recurso, pues lo que hace dicho funcionario es encontrar una diferencia de precios en el contrato celebrado y participarlo a los organismos del Ministerio de Obras Públicas, "para su debido conocimiento y a los fines del caso".

Esta frase, inserta al final de un oficio dirigido a la Dirección de Obras Públicas ya nombrada, no constituye una decisión o resolución capaz de producir "per se" determinados hechos jurídicos. Constituye a lo más, la expresión de un criterio adverso de la Contraloría sobre el referido contrato de construcción, pero sin configurar ninguno de los actos de la Contraloría de la Nación, sujeto al recurso de apelación ante la Corte Federal...

A juicio de esa Corte las frases señaladas entre comillas, no constituyen, ni en su forma ni en su fondo, una decisión o resolución admitistrativa que involucre apelación, en virtud del artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

968. CF 3-6-59
G.F. N° 24, 1959, p. 260

Todas las declaraciones de voluntad realizadas por la Administración para producir un efecto jurídico y crear una situación jurídica individualizada son susceptibles de impugnación.

Ahora bien, de acuerdo con la mencionada atribución 9ª, artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte, las acciones, y recursos previstos en dicha norma, han de referirse, directa y concretamente, a Resoluciones Ministeriales y en general a todos los *actos* de la autoridad administrativa en cualquiera de sus ramas, dictadas con abuso de poder u otras ilegalidades.

Tales resoluciones y actos de autoridad administrativa, no son en realidad otra cosa que *Actos Administrativos*, esto es, declaraciones de voluntad realizadas por la administración con el propósito de producir un efecto jurídico y tendientes a crear una situación jurídica individualizada.

969. CF 3-12-59
G.F. N° 26, 1959, pp. 143-144

Sólo pueden impugnarse por el recurso contencioso-administrativo de anulación los actos administrativos.

Estudiados detenidamente los recaudos de autos, considera la Corte que, como cuestión previa, y en atención a los alegatos contenidos en el dictamen del Procurador de la Nación, se impone caminar si tiene este Alto Tribunal competencia para conocer, por vía de recurso contencioso-administrativo, de la demanda propuesta. Al efecto se observa:

El ordinal 3º del artículo 133 de la Constitución Nacional otorga a la Corte Federal, competencia especial para “declarar la nulidad de los actos del Poder Público que sean violatorios de esta Constitución”. Tal competencia está igualmente consagrada y desarrollada en las atribuciones 8ª y 9ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal. En la última de las atribuciones citadas se contempla la facultad que tiene dicho Tribunal para conocer en juicio contencioso de “las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los *actos de la Autoridad Administrativa*, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales”.

Los referidos *actos* de esas Autoridades, no son otra cosa que *actos administrativos*, o sea, manifestaciones de voluntad de la Administración Pública que afectan a la situación jurídico-administrativa personal o patrimonial de un administrado, como son las que crean o definen una situación de derecho administrativo.

Estos principios son los que dan entrada, en la legislación vigente, al llamado recurso contencioso-administrativo, por el cual pueden ser atacados los actos de la Administración, mediante pretensiones fundadas en preceptos de Derecho Administrativo, interpuestas ante la Corte Federal.

El caso de autos ha de ser examinado con vista de los presupuestos anteriores, ya que, mediante su demanda, pretende el actor que la Corte decida acerca de la nulidad de una resolución dictada por el Ejecutivo del Estado Zulia, que es una autoridad administrativa.

Ahora bien, es necesario advertir, que no todo acto emanado de una autoridad administrativa, constituye un acto administrativo susceptible de entrar en la esfera de la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, en principio, únicamente las pretensiones fundadas en preceptos de Derecho administrativo pueden ser intentadas ante esta jurisdicción especial; esto es, cuando las pretensiones se deducen con ocasión de las relaciones jurídico-administrativas entre un administrado y la Administración Pública “en cualquiera de sus ramas: Nacionales, Estatales o Municipales”.

Por consiguiente, en toda pretensión que se proponga ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, debe examinarse previamente si cae dentro de la esfera de esta jurisdicción por estar fundada en preceptos de Derecho administrativo; porque, ni una pretensión de este tipo puede ser deducida ante jurisdicción distinta, ni una pretensión con otro fundamento podrá ser examinada ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

970. CSJ - SPA 11-8-65
G.F. N° 49, 1965, pp. 197-202

Sólo pueden ser recurribles aquellos actos que reúnen, de acuerdo a la Ley, las características de un acto administrativo.

Pasa ahora la Corte a analizar su propia competencia para conocer del caso de autos, y al efecto observa:

La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio, dice el artículo 117 de la Ley Fundamental de la República. Por tanto, la actividad del Estado y la de todas las personas que dentro del mismo ejercen funciones públicas, debe estar estrictamente ceñida a las facultades que expresamente se les señalen. Cualquier extralimitación en el ejercicio de esas atribuciones, vicia de ilegalidad el acto de que se trate, y su nulidad debe ser declarada si así fuere solicitada. Es este el *principio de legalidad* sobre el cual debe descansar el estado de derecho.

En el caso de autos se ha demandado la nulidad de una decisión dictada por la Junta de Comisarios del Hipódromo Nacional con motivo de una carrera de caballos. Por consiguiente, es necesario determinar, si el acto impugnado cae dentro de las facultades de que ha sido dotado este Supremo Tribunal.

En efecto, de acuerdo con el ordinal 7° del artículo 215 de la Constitución, es atribución de la Corte Suprema de Justicia “declarar la nulidad de los *actos administrativos* del Ejecutivo Nacional, cuando sean violatorios de la Constitución”. Esta disposición concuerda con la facultad que el Supremo Tribunal otorga el ordinal 8° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, al encomendarle “conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales”.

De acuerdo con las expresadas normas es indispensable analizar si el acto impugnado constituye un acto administrativo de los previstos en esas disposiciones, ya que como tal ha sido presentado en la demanda.

Doctrinalmente el concepto de acto administrativo ha quedado delineado, como aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que puedan ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general.

Según los términos de esta definición, el acto administrativo requiere, fundamentalmente, que sea dictado “por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa”; esto es, que emane

de un órgano de una persona pública estatal, como lo son la nación, un Estado, un Municipio o un instituto autónomo.

Ahora bien, sólo la Constitución y las leyes (nacionales, estatales y municipales), pueden prever la creación de órganos capaces de ejercer una función administrativa, y definir sus respectivas atribuciones. De aquí que la competencia, o sea, la aptitud legal de los órganos de la administración, no se presume; ella debe emerger del texto expreso de una regla de derecho.

Para que exista, pues, el acto administrativo, es indispensable que la cualidad del autor esté definida en una norma de derecho atributiva de competencia. A falta de disposición legal expresa, el órgano carece de cualidad para producir el acto contemplado.

En el presente caso, el acto que ha sido impugnado fue dictado por los Comisarios que organizan y controlan las carreras de caballos que se efectúan en el Hipódromo Nacional; y para la fecha de dicho acto regía el Reglamento dictado por el Ministerio de Agricultura en Resolución N° 76, de 14 de abril de 1956. Hay que determinar, por consiguiente, si esa reglamentación tenía potestad suficiente para constituir a los Comisarios en órganos del Estado, capaces de producir actos administrativos.

A este respecto se observa, que el Ministro de Agricultura, al dictar la citada Resolución que contenía el "Reglamento de Carreras del Hipódromo Nacional", invocó, como base de esa potestad reglamentaria, el artículo 3° del Decreto Ejecutivo del 25 de noviembre de 1939, cuyo texto expresa: "Las facultades y obligaciones de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional serán determinadas por Resolución especial del Ministerio de Agricultura y Cría *y las carreras de caballos se llevarán a efecto de acuerdo con las Bases que haya fijado el expresado Departamento*".

Como puede observarse, las actividades del Hipódromo Nacional se concibieron así: de una parte, las facultades y obligaciones de la Junta Directiva, como entidad administradora del Hipódromo Nacional; y, de la otra, la reglamentación de las carreras de caballos a efectuarse en el Hipódromo.

Posteriormente, y por Decreto-Ley de la Junta de Gobierno, N° 357, de 3 de setiembre de 1958, se creó el "Instituto Nacional de Hipódromos", como entidad autónoma, adscrita al Ministerio de Agricultura y Cría. Este Decreto reglamentó las atribuciones de la Junta Directiva, y entre ellas le confirió la de "someter a la consideración del Ejecutivo *el reglamento que ha de regir las carreras de caballos en cada uno de los Hipódromos Nacionales*, remitiéndolo luego al Ministro de Agricultura a los efectos de su sanción legal".

Según lo expuesto, la creación y atribuciones de la Junta Directiva, emanadas del referido Decreto-Ley de 3 de setiembre de 1958, tienen un origen perfectamente encuadrado dentro del ordenamiento jurídico nacional.

Mas no sucede igual cosa en lo que respecta a los Comisarios. La creación de estos órganos, y sus correspondientes atribuciones

y facultades, emanan de un Reglamento que no se identifica con ninguno de los cuerpos legales susceptibles de producir, en el ámbito del derecho administrativo, determinados efectos jurídicos. Ese Reglamento no es ni una ley, ni un Reglamento Ejecutivo, ni una ley estatal, ni una ordenanza municipal. Por consiguiente, tal reglamentación no puede trascender del mero ámbito particular o privado, al campo del derecho público. Ese cuerpo normativo no pasa de ser una guía o prospecto mediante el cual se rigen las relaciones particulares entre las personas que en cualquier forma realizan una actividad vinculada a *las carreras de caballos*.

Criterio semejante fue sustentado por la Corte cuando decidió un proceso similar que le fue planteado respecto a las actividades hípicas. En efecto, en sentencia de 23 de febrero de 1950, este Supremo Tribunal decidió, que no se puede atribuir el carácter de administrativo a todo acto que emane del Ejecutivo Federal o que sea cumplido en su nombre por sus empleados o agentes; que el Ejecutivo, por virtud de su *función administrativa*, puede originar dos tipos de relaciones jurídicas, según que obre como poder público en el ejercicio del *jus imperi*, o según que obre como sujeto de derechos y obligaciones sin ejercer su *jus imperii*. “En el primer caso, —dice la sentencia—, el Ejecutivo Federal actúa ejerciendo su poder impositivo y el otro u otros sujetos de la relación jurídica creada en virtud de ese poder, se encuentran frente al Ejecutivo en un plano de subordinación; en el segundo caso, cuando el Ejecutivo actúa como sujeto de derecho y obligaciones, tal como cualquier otro sujeto de derecho, la relación jurídica que surge es producto de la concorde voluntad de todos y se encuentran en un plano de coordinación”.

Establecido lo anterior, el fallo analizado expresaba: “La Junta Directiva del Hipódromo Nacional (agente del Ejecutivo Federal en la dirección y administración del Hipódromo Nacional, dependencia —para la fecha— de la Dirección Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría), puede ejercer y ejerce distintas actividades en el ramo que le compete. En su acción social, en cuanto a la realización de fines colectivos esenciales al propósito de lograr o mejorar la cría de equinos de la República, cumple y lleva a cabo actos administrativos. En cuanto fija las reglas según las cuales han de funcionar los juegos que la Junta Directiva juzgue conveniente establecer, previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Cría, esto es, cuando fija las condiciones bajo las cuales el Ejecutivo Federal a través de su dependencia Hipódromo Nacional, estaría dispuesto a realizar un contrato de juego con los particulares, quienes quedan en entera libertad de contratar o no, ejerce una actividad privada”.

Tal doctrina, en concepto de la Corte, es aplicable en el caso de autos. En efecto, la decisión impugnada ocurrió durante la celebración de una carrera de caballos regida por el Reglamento a que ya se ha hecho referencia, el cual, según se ha dicho, no constituye un cuerpo normativo que puede incluirse entre los estatutos legales que rigen la actividad administrativa del País. Se

trata, simplemente, de disposiciones que regulan un espectáculo utilizado como motivo de juegos y de apuestas. La aplicación de esa reglamentación en cada evento regula y a la vez garantiza, el cumplimiento de determinadas normas que directamente inciden en el resultado de los premios a los ejemplares ganadores, así como en el de las apuestas que se formulan.

Cuando un caballo se registra en el Hipódromo para que participe en determinadas carreras, nace una relación contractual, de derecho privado, entre el propietario del ejemplar y la entidad a cuyo cargo se encuentran las actividades hípicas; y esa relación se rige, precisamente, por las pautas del citado Reglamento.

Por consiguiente, como lo decidió la Corte en el fallo ya mencionado, “esas condiciones constituyen una oferta de contrato, que queda perfeccionado cuando el particular presta su consentimiento y cumple con las prestaciones que el contrato impone”.

Según lo expuesto, la actividad que se realiza en el Hipódromo Nacional regida por el expresado Reglamento, no puede originar *actos administrativos*, sobre todo cuando las decisiones emanan de sujetos que, como los Comisarios, no actúan como representantes de la potestad administrativa del Estado, ni ejercen atribuciones de tipo legal.

La referida reglamentación sólo puede conceptuarse como el conjunto de bases que reglamentan una actividad contractual, de derecho privado, que rige las relaciones particulares que se constituyen entre las personas que voluntariamente convienen en ligarse a las actividades hípicas que se desarrollan en el Hipódromo Nacional. Por tanto, siendo ello una actividad contractual de derecho privado, las acciones que pudieren provenir del incumplimiento de las pautas establecidas en la reglamentación dicha, sólo podrían originar acciones fundadas en disposiciones de derecho común, ejercidas ante los Tribunales ordinarios; pero, en ningún caso, han de dar lugar a acciones contencioso-administrativas, que tienen su fuente en el derecho administrativo, y se ejercen ante los órganos competentes para conocer de esta especial materia.

Véase Nos. 213, 473, 555, 652, 845, 861, 918, 941.

b. *La exclusión de los hechos administrativos y de los actos materiales*

971.

CF

2-6-58

G.F. N° 20, 1958, p. 109

El Recurso Contencioso-administrativo no procede contra hechos materiales de la administración.

Ahora bien, la anterior petición, en los términos en que está redactada, es inadmisibles en cuanto a la pretensión de que esta Corte declare la nulidad de los hechos comprendidos en los particulares arriba señalados, ya que, entre las facultades que le señalan la Constitución en su artículo 133, y su Ley Orgánica en el 7º no figura, ni podría figurar, la de declarar la nulidad de hechos materiales. Son las decisiones de la Administración Pública y no sus hechos, las que pueden impugnarse por recurso jurisdiccional con el fin de lograr su revocación o anulación. Los hechos pueden ser causa de un interdicto, o de una acción por indemnización de daños y perjuicios, o de una denuncia o acusación penal; pero es imposible aceptar que puedan ser fundamento de tal recurso jurisdiccional administrativo...

972. CSJ - SPA 2-6-64
G.O. N° 27.474, 25-6-64, p. 204.365

La Corte no tiene competencia para conocer de la inconstitucionalidad de situaciones de hecho.

Como cuestión previa, y, dada la naturaleza de la cuestión planteada, es necesario analizar si tiene o no competencia este Supremo Tribunal para conocer de la inconstitucionalidad de *situaciones de hecho* como la que constituye el objeto a decidir en este proceso.

A este respecto se observa, que, conforme al principio consagrado en el artículo 117 de la Carta Fundamental, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, y, concretamente, de la Sala Político-Administrativa, son, como las del Poder Público en general, las que taxativamente se encuentran definidas en la Constitución y en las Leyes.

Con relación a la Administración Pública —a la que se atribuye la situación de hecho que se impugna—, el ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución—invocado por el actor en el libelo— otorga facultad a la Corte para “declarar la nulidad de los *actos administrativos* del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente”. Esta atribución compete actualmente a la Sala Político-Administrativa, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución.

De la misma manera, los ordinales 8º y 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, —que rige para la Corte Suprema de Justicia hasta tanto se promulgue su propia Ley Orgánica—, se refieren, respectivamente, a la nulidad e ilegalidad de *actos* del Poder Público.

Así mismo, el artículo 206 de la Constitución otorga competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa “para anular los *actos administrativos* generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder”.

Según las normas citadas, referidas todas a la Administración Pública, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se concretan, en forma específica, y, en cuanto a su anulación se refiere, a actos jurídicos que aquélla produzca, los cuales no son otra cosa que *actos administrativos*; o sea, manifestaciones de voluntad emanadas de las autoridades administrativas y que tienen por objeto producir efectos de derecho, generales o individuales: tal es el concepto que, al respecto, expone la doctrina.

Según este concepto, el acto administrativo comprende las declaraciones en virtud de las cuales la Administración tienda a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas; siempre, claro está, que reúnan los elementos esenciales que determine la ley, y que, doctrinalmente, se resumen así: competencia del órgano, voluntad, contenido, motivos, finalidad y formalidades.

En el caso de autos, según se ha visto, no se ha propuesto demanda de inconstitucionalidad de un *acto administrativo*, sino de una *situación de hecho*, que consistió según se alega en el libelo, en mantener al actor “en una arbitraria e inconstitucional situación de disponibilidad de facto”.

Como es fácil apreciar, estando taxativamente limitadas las facultades de la Corte, frente al obrar de la Administración Pública, al control de la constitucionalidad y legalidad de los *actos administrativos*, carece este Supremo Tribunal de toda competencia para intervenir o remediar meras *situaciones de hecho*, como la planteada por el demandante en el libelo.

Véase Nos. 967, 1.096.

c. *La exigencia de la definitividad: exclusión de los actos de trámite*

973.

CSJ - SPA

21-7-71

G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 23

Sólo pueden ser objeto de recurso las decisiones administrativas definitivas.

...en el caso concreto al cual se refiere el solicitante, el Registrador de la Propiedad Industrial no ha dictado decisión alguna en uso de las atribuciones que le otorga el artículo 42 de la Ley de Propiedad Industrial y que son susceptibles de apelación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 43 *ejusdem*. Su conducta estuvo ceñida al cumplimiento de un acto meramente formal, en aten-

ción a lo dispuesto por el artículo 46 de la citada Ley, según el cual “cuando se renuncie, se extinga o se ceda algún derecho o se modifique algún acto, se pondrá en el instrumento donde se haya declarado derecho o hecho constar el acto, una nota marginal en la cual se expresarán dichas circunstancias”. Esta actuación no tiene el valor de una decisión administrativa que cause estado, y no es susceptible, por tanto, de impugnación alguna, motivo por el cual resultan improcedentes el recurso de apelación interpuesto contra ella ante el Ministro, y el recurso de hecho subsiguiente a la negativa de oír la apelación.

Véase N° 1.028.

d. *La exigencia de que causen estado*

974. CFC 6-4-45
M. 1946, pp. 119-120

Sólo los actos de los funcionarios en quienes termine la vía jerárquica son susceptibles de impugnación en vía contenciosa-administrativa.

... por cuanto el control de la constitucionalidad que ejerce la Corte Federal y de Casación en principio ha de recaer no sobre los actos de los funcionarios que actúan con subordinación a otros dentro y aun fuera del territorio nacional, sino sobre los actos de las autoridades en quienes termine el orden jerárquico respectivo, motivo por el cual ya esos actos no son susceptibles de ulterior revisión dentro de ese orden; y por cuanto de lo expuesto se concluye que los actos de los administradores de aduana, apelable o reclamables para ante el Ministerio de Hacienda, no son atacables por acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 123 de la Carta fundamental de la República siéndolo solamente, en las materias del ramo, los actos del expresado Ministro, y ello teniendo en cuenta la disposición final del número 11 del citado art. 123 de dicha carta fundamental, según la cual, una Resolución Ministerial no puede ser atacada, aun por razón de inconstitucionalidad, sino en juicio contencioso, por tanto la Corte Federal y de Casación, administrando justicia en nombre de los Estados Unidos de Venezuela y por autoridad de la ley, se abstiene de dar curso a la expresada solicitud.

975 . CF 28-2-56
G.F. N° 11, 1956, pp. 55-56

Sólo pueden ser recurridos por la vía contencioso-administrativa de anulación, los actos administrativos definitivos, que causen estado.

Estudiado por los juzgadores el expediente administrativo relativo a la desocupación a que se contraen estas actuaciones, enviado por el Ministerio de Fomento, se encuentra, que el postulante, con fecha 8 de julio de 1953, se dirigió al Ciudadano Ministro de Fomento para pedir la reconsideración de la Resolución dictada por la Oficina de Inquilinato, con fecha 4 del mismo julio, por virtud de la cual no se concedió plazo alguno para la desocupación. El referido postulante en la dicha petición expresa que "motiva este recurso ante el Ministerio de su muy digno cargo, en los siguientes hechos", los cuales expone de seguidas.

Por manera, pues, que para esta Corte, el interesado sí ejerció el derecho de apelación ante el órgano competente, o sea, ante el Ministro de Fomento; que la apelación fuera resuelta por el propio Director de la Oficina de Inquilinato y que en la contestación que se diera al peticionario dicho funcionario le expresara "que esta Oficina no tiene facultad para reconsiderar sus propias decisiones, contra las cuales sólo procede el recurso de apelación cuando es interpuesto dentro del plazo legal", es cuestión muy diferente, y la cual, por cierto, no ha sido planteada en forma alguna ante esta Corte, razón por la cual, no caben consideraciones al respecto en el presente fallo.

Ahora bien, admitido el hecho de que el solicitante interpuso su recurso de apelación en tiempo oportuno ante el Ministro de Fomento, la Corte encuentra que en la presente demanda, él ataca de nulidad no la decisión por virtud de la cual se le resolvió el recurso de apelación, sino la Resolución de fecha 4 de diciembre de 1952, emanada de la tantas veces citada Oficina de Inquilinato del Ministerio de Fomento. Esa Resolución, como es obvio, mal podría ser atacada ante esta Corte por ilegalidad y mediante recurso extraordinario, enjuiciándosela aisladamente, con prescindencia de la decisión que resolvió la apelación, la cual, precisamente, es la que ha debido ser sometida al control jurisdiccional, establecido para reparar los excesos cometidos por los funcionarios de la Administración que no fueren corregidos por el Superior jerárquico.

976 . CF 5-8-58
G.F. N° 21, 1958, p. 72

...esa decisión de la autoridad superior en la respectiva escala, que causa estado, es la que puede impugnarse por medio del re-

curso, contencioso-administrativo y, por lo tanto, la que tiene que provocar el interesado, por medio de la apelación o el reclamo para ante esa autoridad superior.

977. CF 11-6-59
G.F. N° 24, 1959, pp. 272-273

El recurso contencioso administrativo de anulación no procede contra los actos del inferior jerárquico de la Administración, sino contra los actos del superior que causan estado.

Entra la Corte a decidir, y, como cuestión formal previa, considera: En la parte petitoria de la demanda, el actor se concreta "a solicitar la nulidad de las Resoluciones numeradas 4.143 y 4.144 de fecha 5 de octubre de 1957, "dictadas por la Oficina de Inquilinato del Ministerio de Fomento". Ahora bien, como observa el Procurador de la Nación en su escrito, la nulidad de tales Resoluciones no puede ser demandada ante la Corte, por cuanto ellas sólo constituyen decisión de primera instancia en el respectivo procedimiento administrativo que rige en materia de arrendamiento. Estas Resoluciones son susceptibles, dentro de ese procedimiento, de recursos jerárquicos por ante el Ministro de Fomento; recurso éste que interpuso el actor en su oportunidad, en escrito que corre al folio 181 del respectivo expediente administrativo, y el cual fue decidido por dicho funcionario en Resoluciones Nos. 770 y 771 del 15 de marzo de 1958. Por consiguiente, no puede pretender ahora el actor que la Corte decida sobre nulidad de Resoluciones de primera instancia que fueron debidamente apeladas y falladas por el superior jerárquico dentro del procedimiento administrativo respectivo, y de cuyos fallos no se ha demandado la nulidad.

978. CSJ - SPA 4-12-61
G.F. N° 34, 1961, pp. 136-137

En ausencia, pues, de decisión ministerial que agote la vía administrativa y cause estado dentro de la misma, resulta improcedente para la Corte dictar decisión alguna en el presente caso, y así se declara.

Véase Nos. 1.035 y 1.040 y ss.

que dio origen a las resoluciones administrativas posteriores, no fue impugnado dentro del lapso que la ley concede, por lo que las dichas resoluciones administrativas así dictadas y con fundamento en aquel acto administrativo, quedaron firmes ya que mal podrían ser éstas nulas estando fundadas en un acto permanente válido, pues ello equivaldría a enjuiciar aisladamente la Resolución con absoluta prescindencia del sometimiento al control jurisdiccional del acto administrativo que le dio nacimiento.

981. CSJ - SPA 10-8-67
G.F. N° 57, 1967, pp. 72-73

En materia de multas por impuestos, la Corte no es competente sino para determinar la legalidad de las mismas, pero nunca para conocer del recurso de gracia.

Relacionados así los antecedentes de la controversia, la Corte observa, ante todo, que su competencia sobre la materia se limita al conocimiento de la legalidad de las multas.

En efecto: el artículo 40 de la Ley de Timbre Fiscal, vigente, después de consagrar el recurso jerárquico para ante el Ministro de Hacienda contra "toda multa impuesta conforme a esta Ley", establece el recurso jurisdiccional para ante la Corte contra la respectiva decisión del Ministro, así:

"De toda multa impuesta conforme a esta Ley podrá apelarse para ante el Ministro de Hacienda en el lapso de cinco (5) días hábiles a contar de la fecha de la notificación. Al efecto se seguirá el procedimiento pautado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional para la interposición del recurso en los casos de aplicación y apelación de multas. De la decisión que dicte el Ministro podrá apelarse para ante la Corte Suprema de Justicia, bien ante el propio Ministro o por órgano de cualquier Tribunal, dentro del término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que fuera notificada al interesado aquella determinación".

Por otra parte, el artículo 41 *ejusdem* prevé, en estos términos, el recurso de gracia contra las multas:

"El Ministro de Hacienda, a petición del interesado, y cuando las circunstancias lo justifiquen, podrá exonerar total o parcialmente, en casos determinados, las penas que esta Ley impone. La petición deberá ser formulada dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a aquél en que la multa quedó firme".

Mas, la decisión del Ministro sobre el recurso de gracia contra las multas no es, recurrible ante la Corte, toda vez que la deducibilidad de aquél supone que "la multa quedó firme", lo que

ocurre cuando el multado haya agotado los recursos, administrativos y jurisdiccionales, que contra la multa le confiera la Ley, haya renunciado a ellos, o se haya conformado con la decisión.

Véase N° 976.

f. *La exigencia de la vigencia: la cuestión de los actos extinguidos*

982. CSJ - SPA 21-4-71
G.O. N° 1478 Extr., 16-7-71, pp. 13-14

Es posible impugnar un acto administrativo derogado cuando con fundamento en el mismo se han dictado determinados actos subsiguientes.

En cuanto a la nulidad de los artículos 5° y 6° del Decreto N° 1, que es invocada como el primero de los fundamentos de la nulidad de la resolución del Gobernador, es necesario observar que dicho decreto fue derogado por el Reglamento del Servicio de Fiscalización de la Hacienda Municipal, publicado en la Gaceta Municipal del Distrito Federal N° 11.907, de fecha 27 de mayo de 1966.

Esta circunstancia, al igual que la relacionada con la legalidad del decreto, fueron consideradas por la Corte en sentencia dictada el 13 de junio de 1967, de la cual se transcriben los párrafos siguientes, por ser aplicables al caso de autos:

“...si bien en estricta lógica carecería de objeto declarar la nulidad de un acto ya derogado, ello no excluye la posibilidad de que, en casos como el presente, se haga necesario considerar incidentalmente la cuestión de su legalidad al conocer de un recurso dirigido a anular otros actos ejecutados o cumplidos en conformidad con sus disposiciones”. “En este orden de ideas resulta evidente que el primer punto a decidir en el presente proceso, que es el de la validez o nulidad del decreto impugnado, en realidad ha sido planteado como una de las bases de sustentación del recurso de nulidad intentado por la actora contra las resoluciones a que se refiere su solicitud, ya que fue el reparo formulado por un agente fiscal del Municipio, al revisar la contabilidad de la contribuyente, lo que determinó el conjunto de actuaciones relacionadas en la parte narrativa de este fallo, y es por ello que para decidir el recurso, en lo que atañe a dichas resoluciones, es indispensable examinar si el Gobernador del Distrito Federal actuó o no legalmente al dictar el referido decreto”.

“Según los artículos 28 y 11 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, la autonomía municipal es ejercida, dentro de los límites de la entidad a que se aplican sus disposiciones, por intermedio

de un Concejo Municipal y de un Gobernador que es la primera autoridad ejecutiva en todo lo administrativo y económico”.

“Entre otras atribuciones corresponde al Concejo Municipal dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones para regular el ejercicio de la autonomía municipal conformando, naturalmente, su actuación a las normas legales que determinan el campo de su competencia, y a sus disposiciones debe sujetar, a su vez su actuación oficial el Gobernador, como autoridad ejecutiva, en todo lo administrativo y económico”.

“Ahora bien, como el Gobernador tiene que ejercer sus atribuciones directamente o por medio de los organismos o funcionarios de su dependencia, la ley señala entre sus “deberes y facultades” organizar y dirigir las oficinas administrativas y “velar por el eficaz funcionamiento de los servicios municipales propendiendo a su efectiva organización y mejora” para lo cual debe, si así lo requiere el cumplimiento de esas funciones, dictar los reglamentos que considere necesarios referentes a la ejecución de las ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal, cuidando de no alterar su espíritu, propósito y razón. Dichas atribuciones aparecen consagradas en los ordinales 3º y 4º y 12º del artículo 14 de la Ley Orgánica respectiva y, con base en ellas, fue dictado el decreto contra el que se recurre, no obstante que en su texto sólo se invocan las normas contenidas en los dos últimos de los citados numerales”.

“Pasando a examinar si el Gobernador alteró el espíritu, propósito o razón de las disposiciones legales que regulan la función fiscalizadora en el campo municipal y, en particular, las consagradas en las ordenanzas sobre hacienda y patentes municipales, se advierte que la primera de dichas ordenanzas ni crea ni organiza propiamente el servicio de fiscalización, limitándose a definirlo cuando expresa en su artículo 64 que “comprende las medidas adoptadas” para que las oficinas y funcionarios competentes hagan cumplir por los contribuyentes las disposiciones legales o reglamentarias que tengan relación con la hacienda municipal, medidas entre las cuales cabe incluir no sólo las sancionadas por el cuerpo deliberante del Municipio, sino también por su órgano ejecutivo, o las que ambos resuelvan adoptar de mutuo acuerdo. Entre esos funcionarios competentes la misma ordenanza señala el Síndico Procurador Municipal, a los fiscales que para las distintas rentas determinen las ordenanzas o *designe el Gobernador* y a “los demás funcionarios que por las ordenanzas o *reglamentos* tengan tales atribuciones” (Art. 66). En concordancia con estas disposiciones, la propia Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio establece que las declaraciones de los contribuyentes estarán sujetas “a fiscalización por los funcionarios que *designe el Gobernador*” (Art. 6), con lo que se desvanece toda duda respecto al alcance de las atribuciones de dicho funcionario en la materia a que se contrae específicamente el decreto impugnado por la recurrente”.

“...El análisis de las disposiciones a que someramente se acaba de hacer referencia demuestra que el Gobernador del Distrito Federal está legalmente investido de la potestad reglamentaria tradicionalmente reconocida por nuestra legislación a los órganos ejecutivos en los diferentes niveles de la administración pública; que en ejercicio de esa potestad puede dicho funcionario organizar las oficinas que están bajo su dependencia y los servicios municipales para lograr su más eficaz funcionamiento; que en los reglamentos que dicte puede encomendar a los funcionarios que considere más idóneos para ello facultades fiscalizadoras invistiéndolos de autoridad para perseguir las infracciones que cometan los contribuyentes e imponerles las sanciones a que haya lugar, para confrontar los datos declarados por los contribuyentes con los que hubieren obtenido directamente en sus visitas de fiscalización y, para proceder contra los infractores en la forma que se determine en las ordenanzas o “reglamentos especiales”.

“A juicio de este tribunal el decreto que es objeto de las anteriores consideraciones es uno de esos “reglamentos especiales” destinados a desarrollar normas de contenido más general, para hacer efectiva la función fiscalizadora que incumbe a la administración municipal en el Distrito Federal, y rodear el ejercicio de esa función de un conjunto de garantías que impidan o hagan menos frecuentes los errores o abusos en que pueden incurrir los agentes del fisco municipal encargados de fiscalizar a los contribuyentes, ofreciendo al propio tiempo, a éstos la posibilidad de hacer valer y defender sus derechos en el curso del procedimiento administrativo que en el propio decreto se establece”.

“El hecho de que no se deje al arbitrio del agente fiscal que haya formulado el reparo, la decisión de disponer que se practique una liquidación adicional de la contribución causada con ocasión de la actividad comercial e industrial a que se dedica el contribuyente, y de que en el artículo 5º del decreto se disponga que la resolución respectiva sea suscrita por el Administrador General de Rentas Municipales y por el Director de Liquidación, lejos de constituir una violación del principio legal conforme al cual funciones de liquidación y recaudación deben ser encomendadas a oficinas diferentes, parece responder al deseo de dar a los contribuyentes mayores seguridades en cuanto a la imparcialidad de la decisión, y está en armonía con el espíritu de la disposición que incluye a esos mismos funcionarios entre los miembros de la Junta Clasificadora, lo cual los inviste de mayor autoridad para juzgar de la conducta de los Auditores Contadores de Hacienda, cuyas funciones quedan limitadas a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del decreto”.

983. CSJ - SPA 18-10-73
G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, p. 46

Los actos administrativos cuyos efectos se han agotado no son susceptibles de impugnación.

Ahora bien, consta de autos, que la elección impugnada se refiere a la composición de la Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa del Estado Zulia que debía actuar, en receso de la Asamblea, por el período 1970-1971. A este respecto, el artículo 39 de la Constitución del Estado Zulia, establece: "durante el receso de la Asamblea Legislativa funcionará una Comisión Delegada *que será nombrada cada año* dentro de los últimos 5 días del primer período de las sesiones ordinarias". Y el artículo 41 *ejusdem*, dice en su texto: "los miembros de la Comisión Delegada cesarán en sus funciones al reunirse de nuevo la Asamblea Legislativa en el primer período de sus sesiones ordinarias, pudiendo ser reelegidos". Como consecuencia de lo expuesto, el mandato conferido a los Diputados como miembros de la Comisión Delegada sólo duraba hasta el mes de marzo de 1971, fecha esta en la cual se iniciaron las sesiones ordinarias de dicho Cuerpo y cesaron, en consecuencia, las funciones de la Comisión Delegada designada para ese año. En tal virtud, con el transcurso del término comprendido dentro de ese período Constitucional y el vencimiento de éste, se agotaron los efectos del acto impugnado, motivo por el cual, resultaría inútil cualquier pronunciamiento de esta Sala acerca de su nulidad. Así lo declara la Corte, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

Véase N° 271.

- g. *La exigencia de la unilateralidad: la exclusión de los contratos administrativos*

984. CFC - SPA 10-9-38
M. 1939, pp. 274-276

Sólo los actos administrativos unilaterales pueden ser objeto del recurso de anulación, no procediendo éste contra los contratos celebrados por la administración.

Según la Constitución la soberanía reside esencialmente en el pueblo, el cual la ejerce por medio de los Poderes Públicos.

Para el ejercicio de esa soberanía delegada, los Poderes Públicos, por medio de sus órganos legales, ejecutan actos de autoridad, tanto

en el orden político como en el administrativo, y en tal concepto son partícipes de aquélla.

Como participante de la soberanía el respectivo Poder Público que ejecute un acto de autoridad, debe hacerlo conforme a la Ley que regula sus funciones y define sus facultades. Estos actos que emanan del mismo Poder, sin la intervención de otra voluntad extraña, y por ello son unilaterales, tienen el carácter de actos de gobierno, políticos o administrativos.

Cuando las Cámaras Legislativas, sancionan una Ley, y cuando el Presidente de la República decreta su reglamentación y los Concejos Municipales dictan sus Ordenanzas, ejecutan actos públicos de autoridad propios de su función, y esos Poderes Públicos al ejecutar tales actos, participan cada uno, dentro de su esfera de acción, de la soberanía delegada.

Ahora bien, la Nación, los Estados y las Municipalidades, además del carácter de Entidades Públicas, son también personas jurídicas, y como tales, pueden como las personas naturales adquirir derechos y contraer obligaciones; y cuando los funcionarios que las representan celebran alguna convención con un particular, no ejecutan actos públicos de gobierno, sino actos privados, puramente representativos.

Seguramente que el Poder Constituyente, al estampar el principio general de la nulidad de todos los actos del Poder Público, que sean violatorios de sus disposiciones, no pensó en definir los contratos que celebren la Nación, los Estados y las Municipalidades con el carácter de personas jurídicas que tienen, como actos del Poder Público en ejercicio de la Soberanía delegada, ni mucho menos, que la nulidad de tal contrato pudiera ser declarada unilateralmente y con prescindencia de las partes interesadas en él, por la Sala Política y Administrativa de esta Corte.

Son los actos unilaterales de los Poderes Públicos en ejercicio de su propia autoridad, los que pueden ser declarados nulos y sin contención por esta Corte, cuando ellos violen algún precepto constitucional, o cuando sean contentivos de una usurpación de atribuciones o de autoridad.

Pero cuando las mencionadas Entidades proceden como personas jurídicas, y celebran alguna convención capaz de engendrar derechos y obligaciones recíprocas entre las partes, o cuando se obliguen de cualquier otro modo, todas las cuestiones sobre nulidad, interpretación, caducidad, resolución, alcance, ejecución y todas las otras que puedan surgir a consecuencia o con ocasión de aquellas convenciones, deben ser ventiladas en juicio contencioso, y éste no es otro, según nuestras leyes, que el juicio ordinario, propuesto en forma legal y por ante la autoridad judicial competente.

Si en virtud de lo dispuesto en el número 12 del mismo artículo 123 de la Constitución Nacional, la Nación está obligada a acudir

al juicio contencioso, ya como demandante, ya como demandada, para dirimir las cuestiones que se susciten entre ella y los particulares a consecuencia o con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal, también las Municipalidades están obligadas en Ley, a someterse al mismo juicio contencioso cuando entre ellas y los particulares surjan las mismas cuestiones como consecuencia de los contratos que hubieren celebrado.

Por otra parte, ninguna Ley permite que, en cuestiones de la naturaleza de las aquí propuestas, se prive a las partes que hubieren intervenido en la celebración de un contrato, de su derecho de intervenir contradictoriamente en ellas, privándolas así del derecho de defender sus intereses.

En síntesis, el Procurador General, con sus varios pedimentos busca como finalidad la declaratoria pura y simple de la nulidad del contrato en referencia, pues las actuaciones del Concejo Municipal del Distrito Bolívar, y las especiales de su Presidente y Síndico Procurador, relativas a dicho contrato, fueren actuaciones concurrentes e inseparables para llegar al objeto que se propusieron las partes, cual era la negociación del contrato; y esta Corte, para decidir, no puede separarlas, pues, unas fueron necesarias y preliminares a su celebración y las otras su consecuencia, formando un todo único e indivisible, el contrato.

B. *La clasificación de los actos administrativos: Los actos de efectos generales y los actos de efectos particulares*

985. CFC - CP 22-12-45
M. 1946, pp. 144-148

En un mismo recurso contencioso-administrativo puede solicitarse la nulidad de un acto administrativo-individual y de un acto administrativo reglamentario en base al cual se haya dictado aquél.

En verdad la citada Ley Orgánica, según la regla 9ª de su artículo 7º, no excepcionada por ninguna otra, modificó la competencia que anteriormente estuvo atribuida a la Sala Federal para conocer en juicio contencioso de la impugnación de nulidades de Resoluciones Ministeriales relativas a ejecución, interpretación o caducidad de contratos o concesiones otorgados por el Ejecutivo Federal (aparte de la atribución 8ª del artículo 10 de la Ley de 1941); y como tal competencia es improrrogable a pesar de la voluntad expresa o tácita de las partes en sentido contrario, por ser de orden público eminente la respectiva norma e incluso tener ésta aplicación inmediata por su índole procesal a los procesos en curso, a tenor de lo previsto en el artículo 94 de la Constitución recientemente reformada,

esta Corte Plena tiene que declarar, como declara y confirma, que es ella la competente para conocer de la acción de nulidad por la cual se impugna la cuestionada Resolución del Ministerio de Agricultura y Cría, y también lo es, por la misma atribución vigente, para decidir en lo que respecta a la disposición reglamentaria que al propio tiempo ha impugnado de nulidad la parte demandante, y así lo declara igualmente esta Corte Plena.

Cuanto a la materia misma de la incidencia se tiene que el fundamento de la acción propuesta en primer término consiste en que habría usurpación de facultades por haberse aplicado el artículo 55 del Reglamento de la Ley Forestal y de Aguas más allá de donde su mismo texto autoriza al Ejecutivo para intervenir en la materia, pues surgida la cuestionada oposición con apoyo en pretensos títulos particulares sobre una parte del terreno objeto del contrato y cuya superficie el contratista y el Ministerio de Agricultura y Cría han dado por baldía en el mismo instrumento, se alega que en lugar de resolver en la forma en que lo hizo, éste ha debido abstenerse de proveer a los efectos de la celebración del contrato, porque en tal supuesto, planteada la cuestión con ese alcance, la competencia dejaba de ser del Poder Ejecutivo, por corresponder entonces ejercerla al Poder Judicial.

Se persigue, pues, con tal acción, el que por sus efectos anulatorios sea en cierto modo revocada por invalidación la decisión recaída ejecutivamente cuando se declaró sin lugar la oposición de Medina Utches. Al ponerse por tanto en tela de juicio la eficacia del acto jurídico así controvertido, por entendiérselo dictado con extralimitación de poder y con usurpación de atribuciones que estarían conferidas a una autoridad judicial, se ha accionado simultáneamente contra la disposición que entonces hubo de ser aplicada, ya no por considerarse que esta aplicación ha debido ser excusada porque se la creyera en contradicción con alguna norma constitucional que impidiese el ejercicio de la facultad allí contenida y usada por el Ministerio de Agricultura y Cría; sino porque se invoca incluso análoga usurpación de funciones al pedirse que la respectiva norma reglamentaria sea declarada nula *erga omnes*, mediante el ejercicio de la conjunta acción que se dice "de nulidad autónoma", la cual pretende tener la parte demandante.

Aun cuando existe alguna contradicción en cuanto los apoderados actores alegan que la disposición reglamentaria citada no concede al Ejecutivo Federal facultad absoluta ni ilimitada, respecto de la abstención de éste de continuar "en caso de duda" las diligencias mientras en los Tribunales competentes las partes no diluciden sus derechos para luego impugnar aquéllos de nulidad autónoma, esto es, radical y absoluta, la propia regla que confiere tal facultad al Ejecutivo, la Corte ha de contraer preferentemente su atención a este último aspecto, desentendiéndose del primero, en razón del pedimento de la respectiva acción propuesta, que es el de que sea declarada esa nulidad por esta Corte, al mismo tiempo que se

declare nula también aquella Resolución Ministerial, en uno y otro caso por extralimitación usurpativa.

Hecha esta observación previa, cabe precisar que el libelo de demanda contiene pues, sin duda alguna, la solicitud de que se declare tanto la nulidad de una Resolución Ministerial como la de un párrafo del artículo 55 del Reglamento de la Ley Forestal y de Aguas, con lo cual se pretende, en concepto de que ambas sanciones resulten pertinentes y sea o no accesoria la una de la otra, abrazarlas mediante un procedimiento único por la compatibilidad que en el propio libelo se atribuye al ejercicio de las respectivas acciones intentadas. Evidente es, por otra parte, que la ley no ha estatuido el mismo procedimiento para las acciones comprendidas en el libelo, ya que cuando el acto tachado de inconstitucional es una Resolución Ministerial, como esta vez ocurre, se requiere sostener juicio contradictorio, según lo indica el ordinal 11 del artículo 123 de la Constitución (128 de su texto reformado), en que necesariamente ha de tomar parte la Nación; y cuando se trata de otros actos del Ejecutivo Federal, comprendidos en dicho precepto, no es obligatoria la intervención de ella ni de nadie, particularmente o en ejercicio de la pertinente acción popular, tiene derecho a traerla a juicio, a pesar del requisito introducido en la propia Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación (Sección III de su Cap. VI) de tener que notificar al Procurador General acerca de la iniciación del procedimiento en cualquiera de los casos previstos en los ordinales 8º, 9º, 10º y 11º del artículo 7º de la misma Ley, cuando el Representante de la Nación no lo haya promovido.

Pero la aludida diferencia entre ambos procedimientos no impide a esta Corte Plena conocer a la vez de las respectivas acciones promovidas en un solo libelo, ni determinar en una sentencia común lo pertinente a cada una de ellas, aun cuando la una verse sobre materia de interés general y la otra sea ostensiblemente de interés particular, si como se ha visto, es la propia Corte Plena la competente para decidir las; pues no se observa que por su naturaleza o efectos ambas acciones se excluyan entre sí, ni que el fallo por recaer en la una haya de causar necesariamente excepción de cosa juzgada en la otra, como cuando análogamente se exige la ejecución de alguna responsabilidad específicamente estipulada y en el mismo libelo se demanda la resolución del contrato en que se previó aquélla; ni en fin que, por razón de materia o de cuantía, dejare de corresponder al Tribunal la competencia sobre alguna de las acciones acumuladas.

Además, y sin que se esté prejuzgando en forma alguna, aun en la hipótesis de que se decidiera en sentido favorable la impugnación del precepto reglamentario sobre que versa uno de los pedimentos del libelo y que semejante determinación hubiera de influir en la suerte que corra el pedimento sobre la Resolución Ministerial conjuntamente accionada, sólo se trataría de una cuestión de prece-

dencia, en cuyo supuesto caso el mismo orden en que se hace ahora mención de ambas materias sería el más indicado para sentenciarlas en definitiva. Si el resultado fuera adverso a la primera de las acciones aludidas, ni aún ese mismo orden tendría que ser el exigido en el fallo que ulteriormente recaiga. Esto aparte de que nada impediría a la Corte, si ninguna conexión encontrase entre ambas que optara por resolver sobre la misma acción popular aun estando en curso el procedimiento de la que se ventila en forma contenciosa ordinaria.

Y en lo relativo a los procedimientos mismos legalmente pautados, para que se los pudiera considerar inconciliables, se necesitaría que los trámites, del uno chocasen con los del otro, en forma tal que sembraran la confusión y trastornaran el orden de las cuestiones a sustanciar y resolver, como ocurriría si con una acción en que se ha demandado la constitución de una servidumbre se quisiera ejercitar simultáneamente o subsidiariamente la interdictal por despojo o perturbación de posesión, contra el dueño del fundo que se pretende sirviente; situación que en modo alguno se parece a la de autos, pues estando ahora preceptuada la mera notificación del Procurador General de la Nación acerca de la acción popular de que se trata, requisito (no establecido en la predicha Ley Orgánica derogada) que puede satisfacerse sin perjuicio del procedimiento ordinario exigido en lo que respecta a la acción particular conjuntamente intentada, ningunas formas principales ni accesorias de la sustanciación pueden chocar entre sí, ya que para ser decidida la primera de dichas acciones sólo ha de preceder la deliberación por los jueces del problema que en ella se les plantea, cuyo examen y discusión, desde cualquier punto de vista, puede hacer el Representante de la Nación si a bien lo tiene hasta antes de sentencia, como también cualquier interesado en apoyar o contradecir la acción popular referida, sin perjuicio de estarse efectuando la tramitación de la otra acción por el procedimiento contencioso que obligadamente le concierne.

Síguese, pues, que si la oportunidad llega a tener que abrazar con una sola decisión las materias sobre que versan una y otra acción, el estudio y deliberación de la popular bien pueden ser reservados para cuando se haga el análisis de las cuestiones de fondo relativas a la acción conjuntamente ejercida: esto es, así que ésta haya sido sustanciada por los trámites que le conciernen; lo cual no permite atribuir a los procedimientos que en ley les corresponden el carácter de incompatibles; como tampoco lo serían en el caso de que por separado de la decisión sobre la acción contenciosa, se fallara en lo relativo a la otra acción acumulada.

En cuanto a que por haberse pedido la declaratoria de nulidad de la disposición contenida en el párrafo único del artículo 55 del Reglamento de la Ley Forestal y de Aguas, se hubiera dado con ello oportunidad para oponer fundada o infundadamente la excepción prevista en el ordinal 7º del artículo 248 del Código de

Procedimiento Civil, ya no por incompatibilidad procesal ni intrínseca de acciones, sino porque aquella disposición, en concepto del Procurador General, no puede ser considerada objeto de demanda ni cosa determinable, para llenar uno de los extremos requeridos por el artículo 237 del mismo Código, en cuya consecuencia se imputa defecto de forma a la demanda, bastaría observar que no está permitido intentar tal defensa ni cualquiera otra de carácter dilatorio en contra de la respectiva acción propuesta, precisamente porque el procedimiento a seguir, si ésta se hubiera ejercido aisladamente, por ningún motivo habría sido el contencioso ordinario; y bien se sabe que sólo con ocasión del mismo confiere la ley al demandado la facultad de excepcionar en tal forma para enervar la correspondiente acción. Pero en la hipótesis de que la objetada acción popular fuera así excepcionable, en el sentido inadmisibles de ser contraparte obligada la Nación, no solamente se encontraría que bien puede ser objeto de la acción la misma regla impugnada, como en derecho lo es cualquier norma o precepto contenido en un ordenamiento general o particular emanado de una autoridad a quien se atribuye usurpación de funciones en el punto (y tal es lo corriente en ese tipo de acción creada para atacar total o parcialmente los actos del Poder Público); sino que su determinación aparecería hecha debidamente al examinarse la materia, por haberse precisado dicha disposición reglamentaria como elemento inconfundible y objetivo de la demanda, evitando respecto de tal objeto toda duda o ambigüedad, con igual precisión a la de haberse accionado contra un contrato que se suponga incurso en sanción de nulidad, bien cuando se reclama una cosa material con motivo de alguna responsabilidad debida al actor por el demandado, casos en los cuales el Juez y la contraparte saben en qué consiste lo pedido y lo necesario para fijar los términos de la litis.

Voto Salvado.

El Vocal Dr. Alonso Calatrava salva su voto en la anterior decisión por las razones que a continuación se expresan. No me parece que se trate en el caso concreto de una *acumulación* de acciones en el sentido contemplado en el Código de Procedimiento Civil. La solicitud redundante a la acción en declaración de nulidad de la Resolución del Ministerio de Agricultura y Cría de 5 de diciembre de 1944, que rechazó la oposición de Medina Utches a la celebración del contrato de explotación de maderas entre el Ejecutivo Federal y el Dr. Inocente Palacios, es del puro y exclusivo resorte del control jurisdiccional, no puede calificarse de acción procesal y, de consiguiente, no puede tenerse como elemento alguno del libelo, o sea, del escrito que inicia legalmente el juicio ordinario cuyo contenido se pauta en el artículo 237 del citado Código Procesal. En general, no es susceptible de ser excepcionada en los términos previstos por dicho Código, bien que se formula por colisión ex-

presa (atribución 9ª de la Corte, artículo 128, antes 123), o generalmente como acto violatorio de la Constitución (atribución 11 id.) o como acto de usurpación de autoridad, o sea, de atribuciones (art. 43 id).

En la hipótesis de que pudiera soportar la calificación de acción —acción popular— pertenecería a la jurisdicción voluntaria y su acumulación con una acción de jurisdicción contenciosa está implícitamente prohibida por el artículo 239 que sólo se refiere a la acumulación de acciones judiciales. Y en la hipótesis establecida la acumulación en referencia sería manifiestamente inepta.

Es cierto que toda acumulación, en principio, es conveniente, puesto que evita a las partes el perder tiempo, dinero, multiplicidad de pleitos y el riesgo de que se pronuncien sentencias contrarias. Pero lo es igualmente que el demandante (art. 239) no pueda acumular acciones que se excluyan mutuamente y que sean contrarias entre sí, ni las que por razón de la materia no correspondan al conocimiento del mismo tribunal que ha de conocer de la principal, ni aquellas cuyos procedimientos legales sean incompatibles entre sí, o como lo expresan otras legislaciones que no puedan sustanciarse por los mismos trámites.

En este caso concreto la supuesta acción persecutoria de la nulidad del parágrafo único, artículo 55 del Reglamento de la Ley Forestal y de Aguas es contraria a la de nulidad de la precitada Resolución y, además, su procedimiento es manifiestamente contrario al del juicio ordinario que debe emplearse por aplicación de la atribución 12 id. y 234 del Código de Procedimiento Civil.

En efecto es contraria porque está tan íntimamente conectada con esta última que, la decisión de ésta depende de la decisión de aquélla, lo que significa que declarada la nulidad de dicho Reglamento queda virtualmente la Resolución impugnada sin base ni fundamento alguno haciéndose irrita su consideración bajo el aspecto de su nulidad individual, puesto que su causa es una disposición que ha sido declarada nula absolutamente.

En cuanto a su procedimiento es notoria su incompatibilidad con el del juicio ordinario. Este es de rigurosa ritualidad mientras que aquél, el de jurisdicción voluntaria, carece de todo rito judicial forzoso (art. 11 *ejusdem*). Por manera que la aplicación de este último desfiguraría de todo punto el procedimiento del juicio ordinario, cuya ritualidad no permite ninguna fórmula libre como la que se usa en el procedimiento de la jurisdicción voluntaria.

986.

CF

14-3-60

G.F. N° 27, 1960, pp. 127-132

La distinción entre actos de efectos generales y actos de efectos particulares es esencial para la determinación del procedimiento de impugnación de dichos actos.

La Procuraduría de la Nación, en escrito de 30 de junio de 1959, después de darse por notificada, impugna las pretensiones del demandante advirtiendo en primer término que tratándose de un recurso de nulidad referente a una decisión dictada por el funcionario competente en un procedimiento contencioso-administrativo, esta acción no corresponde a lo que la doctrina califica como “popular”, pues ésta es la que corresponde a todos y cada uno de los individuos que integran un conglomerado para impugnar la validez de un acto del Poder Público, que por tanto su vigencia afecta e interesa a todos por igual. Y como en el presente caso —asienta la Procuraduría— la acción ejercida versa sobre una decisión dictada por el Ministro de Fomento en un procedimiento contencioso-administrativo referente a la autorización solicitada por una de las partes (el arrendador) para pedir a la otra (el arrendatario) la desocupación del inmueble objeto del arrendamiento, “los efectos de la citada decisión sólo atañen a las partes nombradas”, y por tanto “sólo ellas tienen interés, en el sentido procesal del vocablo, para instaurar y proseguir el presente juicio de nulidad”.

Por cuanto a juicio de la Procuraduría, de los términos de la solicitud no aparece que la acción haya sido ejercida a nombre de alguna de las partes interesadas en el procedimiento contencioso-administrativo, y de la misma sí se desprende que el doctor Jesús Barreto Rodríguez procede en su propio nombre, ella considera que éste “carece de interés y también de cualidad para intentar la acción”, por cuya razón opone a la demanda de nulidad antes mencionada la excepción de inadmisibilidad prevista en el ordinal 1° del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil...

Los alegatos de la Procuraduría de la Nación fueron replicados por el demandante en escrito de 16 de julio de 1959, en el cual rechaza y contradice la excepción de inadmisibilidad opuesta, argumentando que la acción pública o ciudadana en materia contencioso-administrativa “no requiere de la existencia de un derecho subjetivo lesionado, como determinador de los presupuestos de cualidad e interés dentro de los juicios”. “Esta acción pública, como dice Bielsa, se da para restablecer una situación jurídica objetiva, y no tiende en ningún caso a reparar mediante ella, el interés económico particular, sino que procura el restablecimiento de la integridad jurídica ofendida por el acto administrativo producido, porque la acción popular persigue la defensa de la ley, y esta tarea vigilante corresponde por derecho propio a la colectividad, a la ciudadanía,

con prescindencia y abstracción de cualquier interés particularizado en alguna relación de derecho. La cualidad para ejercitar este recurso nace de la misma ley. En esta materia se ha dicho que la sentencia del tribunal que declare una nulidad del tipo de la iniciada, no reintegra el interés subjetivo, particular, específico que se dañó, sino que restablece, repone la ley, en toda su objetividad normativa. La acción del tribunal que representa la materialidad de poder contralor o de tutela que en este caso ejerce la Corte Federal de la Nación, sobre los actos del poder o de la administración pública, que se pretende concretar con este recurso, no se ajustan, no inciden con el concepto civil de partes, como lo pretende erróneamente el Procurador Ruggeri Parra, al oponer la excepción de falta de cualidad e interés...”

Al solicitar la nulidad de la Resolución N° 1317 de fecha 20 de abril de 1959 emanada del Ministerio de Fomento, afirma el actor que procede “haciendo uso de la acción denominada pública o popular”, acción que, como bien afirma la Procuraduría de la Nación, “es la que corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen un conglomerado, para impugnar la validez de un acto del Poder Público que, por tener un carácter normativo y en general, obra *erga omnes*, y por tanto su vigencia afecta e interesa a todos por igual”.

Ahora bien, al fundamentar procesalmente su demanda, el actor afirma proceder “en atención a las previsiones contenidas en el ordinal 9° del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal”, disposición que concede a la Corte competencia para “conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales”.

Se ha promovido, pues, en el presente caso, un recurso contencioso-administrativo de anulación de un Acto Administrativo dictado por el Ministerio de Fomento, al cual le es aplicable el procedimiento previsto en el Capítulo V de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal. Dentro de este procedimiento es necesario puntualizar si están cumplidos los requisitos procesales para su admisibilidad, entre ellos los referentes a los sujetos que en él intervienen; y, en el caso concreto, el de la legitimación del sujeto activo, que ha sido objetada por la representación del Estado.

Los ordenamientos jurídicos que como el nuestro, admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, exigen, como requisito procesal, que el demandante ostente un interés que, *en todo caso* ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro CPC, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la ley lo exija actual.

Este interés que han de ostentar en el recurso de anulación de un acto administrativo las partes, entendiéndose por tales, las que han establecido una relación jurídica con la Administración Pública,

o aquél a quien la decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo, en el caso de la acción popular basta que sea de carácter simple. De aquí que, en el primer supuesto, sólo pueden actuar los sujetos a quienes directamente afecta el Acto Administrativo; y en el segundo, cualquier ciudadano puede ejercer la acción para atacar un acto lesivo al interés general.

Nuestra propia legislación establece normas procedimentales especiales para los casos de acciones de anulación de los actos administrativos a que se refiere el ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en cuyos casos los litigantes deben tener interés particular y legítimo en la controversia; en ese mismo ordinal, se prevé un lapso de caducidad de seis meses para las respectivas acciones y recursos contra tales actos administrativos; y se dispone, en el artículo 25 *ejusdem*, que se emplace por cartel "a todos los que se crean *interesados*" a fin de que concurren dentro de un lapso prudencial a *hacerse parte* en el recurso; se consagran allí mismo todos los trámites de una verdadera contención, tales como lapsos de promoción y evacuación de pruebas; confesión, experticia, inspección ocular; y, en fin, se estatuye igualmente en ese trámite procedimental, que, "en la resolución del recurso, la Corte podrá confirmar, revocar o reformar la decisión impugnada o reponer el procedimiento". Cuestiones éstas lógicamente inherentes al proceso contencioso de anulación, pero no al que nace de una acción popular.

En virtud de las razones expuestas, estima la Corte que, tratándose en el caso de autos, de un proceso contencioso administrativo por el cual se solicita la nulidad de una Resolución Ministerial con base en el ordinal 9º del artículo 7 de la ley orgánica de este Alto Tribunal, sólo podrían accionar contra ella las personas directamente afectadas por dicha Resolución, esto es, los que tuvieren un interés legítimo en su anulación, interés del que precisamente carece el demandante, que ha procedido, como él mismo afirma, en ejercicio de una acción popular o pública, improcedente en el caso de autos.

987.

CSJ - SPA

18-2-71

G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, p. 6

La distinción entre los efectos de los actos administrativos es el factor clave para determinar los recursos de impugnación y sus procedimientos.

Las demás disposiciones constitucionales invocadas tienen que ver con la naturaleza del acto impugnado, con los supuestos vicios sustanciales y formales que contiene y con la precedencia del recurso intentado. A este respecto observa la Sala, que el acto impugnado es una decisión del Concejo Municipal del Distrito

Federal, dictada, según el impugnante, por dicho Cuerpo, en forma extemporánea y fuera del campo de sus atribuciones constitucionales y legales, mediante la cual se confirmó la sanción pecuniaria impuesta al señor Manuel Díaz Oliveira, en Resolución de la Gobernación del Distrito Federal, de fecha 25 de octubre de 1968, y se revocó la orden de demolición contenida en dicha Resolución. Esta circunstancia demuestra que el acto impugnado no es en manera alguna un acto que afecte el interés público ni él contiene, en su esencia o en su forma, "un acto del Poder Público de carácter normativo y general, de efectos *erga-omnes* y cuya vigencia, por consiguiente, afecte e interese a todos por igual". Por el contrario, el acto impugnado es, por su naturaleza y fines, un acto administrativo de efectos individuales y el recurso ejercido contra su validez, aun cuando no lo exprese así el escrito de demanda, es el recurso contencioso-administrativo de anulación de un acto administrativo dictado por el Concejo Municipal del Distrito Federal, al cual le es aplicable el procedimiento previsto en el Capítulo V de la Ley Orgánica que rige las atribuciones de esta Sala. En efecto, durante la tramitación del presente recurso a dicho procedimiento se acogieron, tanto los recurrentes como los otros interesados que intervinieron en él. En consecuencia, es necesario determinar si están cumplidos en el caso, los requisitos procesales para la admisibilidad del recurso, entre ellos los referentes a los sujetos que en él intervienen; y en el caso concreto, el de la legitimación del sujeto activo que ha sido objetada por la representación del interesado, oponiendo al efecto la excepción contenida en el ordinal 1º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil.

Véase 436, 771, 773, 964, 1025, 1086

C. *Las cuestiones controvertidas*

a. *La exclusión de los actos de registro*

988. CSJ - SPA 21-2-63
G.F. N° 39, 1963, p. 83

La competencia de la Corte Suprema en materia de Registro Público es el de corregir los vicios o errores de los actos a protocolizarse, pero no el de subsanar los realizados en actos ya protocolizados.

La jurisprudencia de este Supremo Tribunal en materia registral ha interpretado el Artículo 11 de la Ley de Registro Público, en el sentido de que el objeto de la consulta relativo a la inteligencia y aplicación de esa Ley, es el de corregir los vicios u errores de los actos a efectuarse, pero no para subsanar los cometidos en actos

ya realizados; porque cuando se trata de actos consumados cuyos efectos son inevitables o inmodificables en virtud de la consulta, ésta carecería de finalidad práctica. Quedan desde luego, a salvo, en este caso, los recursos legales que, contra dichos actos puedan ejercerse.

989. CSJ - SPA 30-4-63
G.F. N° 40, 1963, p. 167

Los Tribunales de instancia son los competentes para decidir sobre la validez y efectos de los actos registrados.

Este Alto Tribunal considera y en consecuencia así lo declara, que decisiones del tipo de las que ambos pretenden sólo pueden ser materia a conocer por los Tribunales de Instancia, que son los llamados a decidir sobre la validez y sobre los efectos de los actos de registro ya protocolizados; por otra parte, la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, en esta materia, ha interpretado el Artículo 11 de la Ley de Registro Público, en el sentido de que el objeto de la consulta, relativo a la inteligencia y aplicación de esa Ley es el de corregir los vicios o errores de los actos a protocolizarse, pero no el de subsanar los que se hubieren podido constar en actos ya realizados. En tales casos el acto público está ya consumado, sus efectos son inevitables o inmodificables por la consulta prevista en la expresada disposición y de ahí que, como hemos dicho, la misma carece de toda finalidad de orden práctico. Quedan desde luego a salvo en estos casos los recursos legales que contra los actos registrados puedan ejercerse por ante los Tribunales de Justicia.

990. CSJ - SPA 13-3-67
G.F. N° 55, 1967, pp. 106-113 y 115-121

La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se limita a conocer de los actos del poder público que cumplen la función administrativa, es decir de los asuntos derivados de un acto administrativo o de la actividad de algún sujeto de la administración pública, que contenga una relación jurídica, cuyos efectos se extienden al campo del derecho público.

En la oportunidad de decidir, se observa:

Debe resolverse como punto previo si compete a la Corte el conocimiento del presente recurso de nulidad. El ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal establece que es atribución de la Sala “conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones ministeriales y en general de los actos de la autoridad administrativa en cualquiera de sus ramas nacionales, estatales y municipales”. De acuerdo con esta disposición de la Ley, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se limita a conocer de los actos del poder público que cumple la función administrativa, propiamente dicha, es decir, de los asuntos derivados de un acto administrativo o de la actividad de algún sujeto de administración pública, que contengan una relación jurídica, cuyos efectos se extienden al campo del derecho público. Sin embargo, hay situaciones, como la presente, en que el funcionario administrativo cumple su actuación con arreglo a ciertas formalidades legales, como consecuencia de un proceso judicial entre particulares y en el cual se ventilan asuntos que pertenecen a la esfera del derecho privado. En esta circunstancia, ni el contenido ni los efectos de esa actuación expresan la existencia de una decisión de la autoridad capaz de establecer un vínculo directo entre la Administración Pública y los administrados, cuyos derechos puedan ser afectados por esa decisión. En efecto, las medidas preventivas recaídas en un juicio sobre los bienes de los litigantes y el remate judicial de esos bienes, son etapas del proceso que culminan con el registro del acta de adjudicación respectiva, pero, en todo caso, ésta se produce como consecuencia de una sentencia judicial, relativa a una contienda entre particulares y ante un órgano de la jurisdicción ordinaria.

En este orden de ideas, los bienes a que se contraen las citadas medidas quedan gravados y obligados por las resultas del juicio, motivo por el cual, cuando ellas han recaído sobre inmuebles, se limitan, tanto el derecho del propietario para disponerlos como las facultades del registrador a quien se ha dado oportuno aviso para que se abstenga de protocolizar cualquier documento en que se pretenda enajenarlos o gravarlos. En tal virtud, adolecerían de inexistencia las enajenaciones y gravámenes que se hubieren protocolizado después de decretada y comunicada al Registrador la medida cautelar correspondiente, a menos que se trate de actas judiciales de remates, efectuados en ejecución de créditos hipotecarios o quirografarios, cuando de las propias actas del remate aparezca que el crédito era legalmente exigible y que además constara en documento de fecha cierta anterior a la prohibición. En tal sentido la ley es categórica, tanto en lo que respecta a la sanción de nulidad absoluta que impone al acto en su esencia y en su forma, cuando a la responsabilidad que señala a los registradores, por los daños y perjuicios que causen a los particulares interesados, por el registro de documentos, mediando una prohibición judicial acerca de aquél, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 374 del Código de

Procedimiento Civil, el ordinal 6º del artículo 40 y el ordinal 7º del artículo 131 de la Ley de Registro Público.

Como consecuencia de lo expuesto, no le está permitido a los particulares enajenar o gravar los bienes afectados a las resultas del juicio mediando una prohibición judicial al respecto, ni a los Jueces rematarlos para cancelar créditos hipotecarios o quirografarios que no sean líquido o exigibles y que no consten de documentos de fecha cierta anterior a la fecha de la prohibición.

Ahora bien, la demanda para impugnar la validez de los actos realizados con violación de las citadas normas legales, suscita una disputa entre particulares, cuyo conocimiento corresponde a los tribunales ordinarios; y si éstos son los competentes para declarar la inexistencia del acto, tienen que serlo también para declarar la inexistencia del registro del documento en que aquél se ha hecho constar, por tratarse de un asunto contenido en una sola causa, cuyas conexiones por el objeto de la demanda y por los hechos de que ésta depende, requieren que su decisión esté confiada a un solo Tribunal. En efecto, sería contrario a toda lógica procesal, separar al aspecto formal del problema de su aspecto de fondo, pues la nulidad o validez del acto de registro y de su contenido, se encuentran estrechamente unidos entre sí por una relación de causalidad.

No podría la Corte decidir el presente recurso, sin invadir el fuero de la jurisdicción ordinaria, porque para declarar la inexistencia del registro del acta de remate a que se refiere la demanda, tendría que pronunciarse también sobre la inexistencia del remate judicial, por haberse realizado en contravención a las disposiciones del artículo 376 del Código de Procedimiento Civil, lo cual es de la competencia de los tribunales ordinarios.

Voto salvado del doctor Jonás Barrios Escalona.

Jonás Barrios Escalona, Magistrado de la Sala Político Administrativa, salva su voto en el fallo que antecede, por las razones que a continuación expone: La recurrente ha pedido a la Corte “de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, la declaratoria de nulidad absoluta o inexistente del registro del acta de remate protocolizada en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Sucre del Estado Miranda, el día 20 de diciembre de 1962, bajo el número 69, folio 273 del Protocolo Primero, Tomo II, Cuarto Trimestre del año; e igualmente pide se declare subsidiariamente la nulidad de una serie de documentos que enumera en su escrito, también protocolizados en la citada Oficina de Registro, los cuales dependen mediata o inmediatamente del acta de remate referida”. Se fundamenta el recurso en que en el acta de remate no existe constancia de la fecha cierta del instrumento motivo de la acción y de que sobre los inmuebles pesaban o estaban vigentes medidas de prohibición de enajenar y gravar.

La Sala examina en el mencionado fallo, como punto previo, la naturaleza del acto del Registrador, o sea el acta de remate y termina estableciendo que “de acuerdo con la disposición de la Ley antes citada, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se limita a conocer de los actos del poder público que cumplen la función administrativa propiamente dicha, es decir, de los asuntos derivados de un acto administrativo o de la actividad de algún sujeto de la administración pública, que contengan una relación jurídica, cuyos efectos se extiendan al campo del derecho público”. Que “la demanda para impugnar la validez de los actos realizados con violación de las citadas normas legales, suscita una disputa entre particulares, cuyo conocimiento corresponde a los tribunales ordinarios; y si éstos son los competentes para declarar la inexistencia del acto, tienen que serlo también para declarar la inexistencia del registro del documento en que aquél se ha hecho constar, por tratarse de un asunto contenido en una sola causa, cuyas conexiones por el objeto de la demanda y por los hechos de que ésta depende, requieren que su decisión esté confiada a un solo Tribunal”.

Se plantea a la Sala la cuestión relativa a la naturaleza del acto del Registrador, en relación con la disposición contenida en el ordinal 6º del artículo 40 de la Ley de Registro Público. A tal respecto el exponente considera, que según los principios de la doctrina administrativa, aplicables al caso que se examina, la actuación del Registrador, contraviniendo la disposición contenida en el ordinal 6º del artículo 40 de la Ley de Registro Público, es característicamente la de un funcionario público que merece fe pública en todos los actos, declaraciones y certificaciones que con el tal carácter autorice, y lo hace en cumplimiento de una función típicamente administrativa, que es el elemento fundamental que permite diferenciar claramente el acto administrativo de los demás.

En efecto, los registradores son funcionarios de la administración pública, regidos por la Ley de Registro Público y el Código Civil; son de la libre remoción del Ejecutivo Federal, por órgano del Ministerio de Justicia, al cual corresponde velar por el buen orden y funcionamiento de todas las oficinas de registro; sus actuaciones son fundamentalmente de carácter administrativo y su institución tiende a beneficiar la colectividad en cuanto a garantizar mejor los derechos que las leyes reconocen a los ciudadanos y a ofrecer mayor seguridad en las negociaciones que éstos celebren, impidiendo, o dificultando al menos, fraudes y sorpresas. La anotada función —de servicio público— la desempeñan los Registradores con independencia absoluta de los actos o contratos que celebren los particulares con relación a sus intereses privados, y no puede entenderse que el acto del Registrador, cuando presencia y da fe de la manifestación de los otorgantes de un determinado acto, o bien cuando registra un acta de remate que se le presenta para su inscripción en los Libros respectivos, sean ellos la culminación de los

realizados por los particulares, pues bien es sabido que el acto registral se hace a los efectos de garantizar derechos contra terceros, pero de igual modo no puede negarse, que la mayoría de los contratos o convenciones entre particulares, tienen perfecta validez para las partes que intervienen en los mismos, aún sin las formalidades del registro.

De allí pues, que a juicio del exponente no parece ajustada a la doctrina administrativa y a la Ley, la justificación que se hace en el fallo, de que la impugnación de la validez de los actos realizados con violación del ordinal 6º del artículo 40 de la Ley de Registro Público, suscita una disputa entre particulares, y por ese hecho, la competencia para conocer de aquella violación corresponde a los tribunales ordinarios; y hasta se llega a afirmar, que “si los tribunales ordinarios son los competentes para declarar la inexistencia del acto, tienen que serlo también para declarar la inexistencia del registro del documento en que él se ha hecho constar, por tratarse de un asunto contenido en una sola causa, cuyas conexiones por el objeto de la demanda y por los hechos de que ésta depende, requieren que su decisión esté confiada a un solo tribunal”.

La anterior afirmación conduce, de manera inevitable, a la completa confusión del acto de los particulares con el del registro, el cual por su naturaleza, tiene características propias como actuación administrativa con la finalidad de servicio público. Y es precisamente dicha confusión de intereses, la que lleva a asignarle a los tribunales ordinarios una competencia de la cual carecen, ya que ellos solamente deciden cuestiones entre particulares, aplicando el derecho privado. Pero nunca tendrían la competencia legal necesaria para decidir sobre la nulidad de una Acta de Registro, ya que esta competencia está expresamente atribuida a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, la cual ha sido reconocida en reciente fallo de esa misma Sala, del 12 de abril de 1962, en la cual se dice: “La Sala considera infundada la opinión del Fiscal General en virtud de que el interesado ha solicitado la nulidad de una actuación del Registrador que como tal merece fe pública, y que como acto jurídico sujeto al control jurisdiccional, corresponde conocer y corregir a este Tribunal, de acuerdo con las facultades que al efecto le atribuye el ordinal 9º del artículo 7º de su propia Ley Orgánica”.

En orden a las ideas expuestas, la Sala ha podido examinar el aspecto de la caducidad del recurso que contempla el mismo ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, y en el caso de que ésta no fuera procedente, en uso de la atribución que le confiere la citada norma legal, analizar la procedencia o improcedencia de la nulidad del acto del Registrador Subalterno del Distrito Sucre del Estado Miranda, al cual se contrae la solicitud y atribuir a los tribunales ordinarios la competencia para conocer de la nulidad de los documentos, también protocolizados en la citada

Oficina, a los cuales se refiere la demanda, ya que no se rompe la continencia de la causa y además de que el procedimiento es completamente diferente para intentarlas.

991. CSJ - SPA 23-2-67
G.F. N° 55, 1967, pp. 16-18

La anulabilidad de los actos administrativos es competencia de la Corte Suprema de Justicia; pero si hay que decidir la inexistencia de un acto en contravención a normas de Derecho Privado, como esto afecta a los particulares, el Tribunal competente es el ordinario quien naturalmente conocerá también de la inexistencia del acto administrativo.

La Potestad para anular los actos administrativos, generales o individuales, contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, es atribuida a este Supremo Tribunal y a los demás Tribunales de la República, por el artículo 206 de la Constitución. El ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal concuerda con la referida norma constitucional, al atribuir a esta Sala el conocimiento de las acciones y recursos provenientes de los abusos de poder y otras ilegalidades que afecten los actos de las autoridades administrativas, nacionales, estatales o municipales, y dispone que unos y otros deberán ejercerse dentro del término de seis meses, a contar de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo o de la fecha de su notificación al interesado.

En conformidad con tales disposiciones, este Tribunal es competente, en principios, para declarar la nulidad de los actos efectuados por cualquier funcionario administrativo en contravención con la Ley. Pero aun cuando esto sea cierto, como norma general, hay situaciones en las cuales el Legislador no sanciona el acto con la nulidad o permite que ella sea declarada por un órgano de la jurisdicción ordinaria, como consecuencia de una controversia suscitada entre particulares, con ocasión de la validez o nulidad de un acto sujeto a las disposiciones del derecho privado, que es lo que ocurre, precisamente, en el caso que es objeto de esta decisión.

En efecto, el embargo, la prohibición de bienes y el secuestro, son actos judiciales mediante los cuales determinados bienes quedan afectados a las resultas de un juicio.

Para lograr la efectividad de esas medidas de aseguramiento, el Legislador ha sancionado previsiones que limitan los atributos constitutivos del derecho de propiedad y las facultades propias de ciertos funcionarios, cuando la medida decretada afecta a un inmueble.

Así, según los artículos 374 y 458 del Código de Procedimiento Civil, una vez acordada la prohibición de enajenar y gravar o el embargo de un inmueble, el Tribunal, sin pérdida de tiempo oficiará

al Registrador del lugar donde aquel esté situado, ordenándole se abstenga de protocolizar cualquier documento que implique su enajenación o gravamen. El mismo Código en sus artículos 374 y 470 establece que se considerarán inexistentes las enajenaciones y gravámenes que se hubieren protocolizado después de decretada y comunicada al citado funcionario la medida de aseguramiento, y hace responsable al infractor de los daños y perjuicios que ocasione la protocolización de dichos actos.

A su vez, el artículo 40 de la Ley de Registro Público, en los ordinales 6º y 7º, prohíbe a los Registradores Subalternos el registro de actos o documentos referentes a inmuebles sujetos a las expresadas medidas si mediante ellos se los grava o enajena, y dispone que se tendrán como no registrados los que hubieren sido protocolizados contraviniendo la orden judicial, a menos que se trate de actas judiciales de remates efectuados en ejecución de créditos hipotecarios o quirografarios en las que se haya hecho constar que el crédito era exigible y constaba de documento de fecha cierta anterior a la prohibición.

De lo expuesto resulta que los particulares no deben realizar ningún acto que pueda calificarse de gravamen o enajenación sobre los bienes afectados a las resultas del juicio por las mencionadas medidas, y que los jueces no pueden rematarlos para cancelar créditos hipotecarios o quirografarios que no sean exigibles y que no consten de documento de fecha cierta anterior a la fecha de la prohibición.

Ahora bien, la acción dirigida a lograr la declaratoria de inexistencia de un acto realizado en contravención a los artículos 374 y 470 del Código de Procedimiento Civil, genera una controversia entre particulares, que como todas las de su especie es de la competencia de los tribunales ordinarios, a menos que se trate del caso contemplado por el Legislador en el Parágrafo Único del ordinal 28 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Y si dichos tribunales son los competentes para declarar la inexistencia del acto, tienen que serlo, también, lógicamente para declarar la ineficacia del registro del documento en que aquel se ha hecho constar, por ser ambos consecuentes de una sola acción y efectos diferentes, pero subordinados el uno al otro, de una misma decisión judicial.

Esta Corte no podría decidir el caso planteado, sin invadir la competencia de los tribunales ordinarios, porque, para declarar la ineficacia del registro de los documentos a que se refiere la recurrente, tendría que pronunciarse antes, sobre la inexistencia de los contratos de arrendamiento y opción de compra que en ellos se hacen constar, lo cual, como se acaba de decir, es atribución de otros tribunales, salvo el citado caso de excepción.

992. CSJ - SPA 15-3-67
G.F. N° 55, 1967, p. 162

La Corte no conoce en materia de registro sino de aquellas dudas que sobre la aplicación de la Ley se presenten.

La Corte observa que, aun cuando la materia objeto de la consulta es de indudable importancia, este Supremo Tribunal sólo es competente para absolver las consultas que le formulen los registradores y los particulares acerca de las dudas, en cuanto a la inteligencia y aplicación de la Ley de Registro Público, en los casos concretos que puedan presentarse, (artículo 11 de la Ley citada) y las que formulen los jueces en relación con la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 147 de dicha Ley), razones por las cuales es forzoso concluir que la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, carece de competencia para resolver la presente consulta.

993. CSJ - SPA 10-4-69
G.F. N° 64, 1969, pp. 75-76

La nulidad de un acto ya registrado no la puede declarar el Registrador, éste debe mantener incólume la fuerza probatoria de los documentos públicos; la nulidad sólo la pueden declarar los Tribunales.

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que el Presidente del Concejo Municipal ha pretendido que el Registrador —con vista de las actuaciones judiciales producidas— dé entrada en los protocolos a un documento por el cual la Municipalidad del Distrito San Fernando, enajena, por segunda vez, el inmueble que, conforme a los asientos de registro, ya había vendido a otro comprador, por considerar que la primera venta es nula en razón de los hechos cuya prueba presume poder deducir de las actuaciones judiciales acompañadas al documento cuya protocolización ha dado motivo a la consulta.

Pero ni esas actuaciones son suficientes por sí solas para anular el acto a que se refiere el documento ya registrado, ni son los funcionarios del registro los llamados a apreciarlas.

Esta última función corresponde ejercerla a los tribunales de justicia al conocer de las demandas que se propongan ante ellos para lograr la nulidad de un acto ya registrado; y mientras las respectivas acciones no sean declaradas con lugar, por sentencia firme, es deber de los Registradores mantener incólume la fuerza probatoria y la fe que debe merecer el documento público, tanto entre las partes

como respecto de terceros, en conformidad con el artículo 1.360 del Código Civil.

Por lo tanto, la Corte considera que el consultante ha interpretado correctamente la Ley al no darle curso a la solicitud de protocolización del documento a que se refiere la consulta, y así lo declara, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

994. CSJ - SPA 5-6-74
G.O. N° 1700 Extr., 29-10-74, p. 19

La Corte sólo puede conocer de las dudas que se presentan en la aplicación de la ley de Registro Público.

La Sala, observa:

En conformidad con el artículo 11 de la Ley de Registro Público, corresponde a la Corte resolver las dudas que ocurrieren, en cuanto a la inteligencia y aplicación de dicha Ley, en los casos concretos que puedan presentarse. Ahora bien, el caso a que se refiere la presente consulta tiene que ver con la eventual acción de nulidad que contra el documento autenticado cuya protocolización se pide, podría intentar el Registrador, con fundamento en el artículo 1.141 del Código Civil, o con la posibilidad de tacharlo con acción principal o redargüirlo incidentalmente, como falso, con arreglo a cualesquiera una de las causales referidas en el artículo 1.380 *ejusdem*, todo lo cual es función privativa de los tribunales de justicia.

b. *La exclusión de los actos en materia laboral*

995. CF 6- -57
G.F. N° 17, 1957, pp. 124-125

En materia del trabajo no es admisible el recurso contencioso administrativo, según se desprende de la Ley.

El artículo 275 de la Ley del Trabajo, textualmente dice:

“La apelación contra cualquiera de estas sanciones se hará:

- a) Cuando la imponga un delegado de una Inspectoría, ante el Inspector respectivo; y
- b) Cuando la haya impuesto el Inspector directamente, ante el Ministro del Trabajo”.

Juzga la Corte que este precepto legal rectamente interpretado al establecer que de la sanción impuesta por un delegado se apele ante el Inspector respectivo, ha querido impedir que esa apelación

se interponga directamente ante el Ministro del Trabajo, a fin de evitar que de la decisión de un funcionario inferior se recurra inmediatamente ante el que ocupa la jerarquía suprema en el proceso administrativo, pasando por sobre el funcionario que sirve de órgano de relación entre aquél y el inferior. Y ello se explica porque la decisión del Comisionado, ya sea permanente u ocasional, no constituye una decisión de primer grado propiamente dicho, o sea, no es una sentencia de primera instancia. Como Comisionado obra en nombre del Comitente y cumple las instrucciones que éste le comunique; por tanto, sus decisiones, como las de cualquier otro comisionado son reclamables ante el Comitente, que en la materia, es el Inspector respectivo.

Es la decisión del Comitente la que al confirmar la sanción, constituye primera instancia; y por auto de esta decisión cabe apelar ante el Ministro del Trabajo, por ser éste en el Ramo del Trabajo la Autoridad administrativa de última instancia.

Por eso, cuando la multa la impone el Inspector, la apelación se interpone directamente ante el Ministro del Trabajo, por la sencilla razón de que la decisión del Inspector es una decisión de primera instancia. Lo que significa que la decisión del Inspector es de primer grado tanto cuando confirma la sanción por el recurso de reclamo, como cuando la impone directamente. En consecuencia, contra la Resolución impugnada debió haberse agotado el recurso ordinario de la apelación; al haberse omitido ese recurso, se hace inadmisibles el recurso extraordinario de ilegalidad, materia del presente recurso y así se declara, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

996.

CSJ - SPA

18-7-63

G.F. N° 41, 1963, pp. 118-119

Sólo pueden ser recurribles en la vía contencioso administrativa los actos administrativos definitivos.

No obstante este acerbo, los recurrentes al solicitar la nulidad de la expresada decisión administrativa la califica de "*Resolución Ministerial* dictada por la Inspectoría del Trabajo en el Distrito Federal y Estado Miranda, el 7 de febrero de 1961, por la cual se declara procedente el despido de todos los que suscribimos el presente escrito" y fundamentan su solicitud en el ordinal 7° del artículo 215 de la Constitución Nacional que atribuye a la Corte Suprema de Justicia la facultad de declarar la nulidad de los *actos administrativos del Ejecutivo Nacional*, cuando sea procedente".

Ahora bien, en concepto de esta Sala, estas decisiones de los Inspectores del Trabajo, en uso de la facultad que les confiere el artículo 198 de la Ley del Trabajo, no son de los actos administrativos que pueden ser atacadas de nulidad por ante esta Corte, con funda-

mento en la competencia a ella atribuida por el numeral 7º del artículo 215 de la Constitución Nacional, ni tampoco lo pueden ser con base en el numeral 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con el numeral 11 del mismo artículo 215 de la Constitución Nacional, porque las Resoluciones Ministeriales a que se refiere la Ley y contra las cuales se concede recurso contencioso-administrativo han de reunir las características del acto administrativo ya definidas.

En consecuencia, pues, a la competencia de esta Corte Suprema de Justicia sólo están sometidos los *actos administrativos del Ejecutivo Nacional, Estadal o Municipal*, en virtud de las disposiciones que acaban de señalarse, y los *actos del Poder Legislativo*, con base en las disposiciones constitucionales 3ª, 4ª y 5ª del mismo artículo 215 *ejusdem*.

Por otra parte, es preciso observar que en los casos relativos al fuero sindical atribuidos al Inspector del Trabajo en virtud de la disposición contenida en el artículo 198 de la Ley que rige la materia, se ha excluido en forma expresa todo recurso de *revisión del fallo* que dicte el aludido funcionario, estableciéndose de modo expreso, en aras de la celeridad de ese procedimiento administrativo especialísimo, que "*de la decisión del Inspector no se concedería apelación*", ya sea dicho fallo adverso al trabajador o al patrono. Por consiguiente, el manifiesto propósito del legislador, que tiende en estos casos a restringir la revisión del fallo del funcionario del trabajo, es otro aumento más que pesa en el ánimo de los sentenciadores para pronunciarse por la improcedencia del recurso de nulidad que se analiza.

997. CSJ - SPA 24-10-73
G.O. N° 30.309, 21-1-74, pp. 227.097-8

Los conflictos relativos a las decisiones de los Inspectores del Trabajo en los casos de calificación de despidos competen a los Tribunales del Trabajo.

La parte actora ha solicitado la nulidad de la Resolución, de fecha 4 de febrero de 1972, en virtud de la cual el Inspector encargado de la Inspectoría del Trabajo en el Estado Barinas autorizó a la empresa Adagro, para que procediera al despido de los trabajadores mencionados en la citada Resolución, alegando, como fundamento del recurso, la circunstancia de que el referido funcionario no prestó el juramento de ley, antes de entrar en posesión del cargo.

Recursos similares han sido intentados ante este Supremo Tribunal, el cual ya tiene establecido, en sentencia dictada el 25 de mayo de 1968, que las decisiones que dicten los Inspectores del Trabajo en el procedimiento de calificación de despido de los trabajadores, conforme al artículo 198 de la Ley del Trabajo, no

constituyen un acto administrativo del Ejecutivo Nacional susceptible de ser declarado nulo por esta Corte, en uso de la potestad que le atribuye el ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución, pues tales decisiones no reúnen las características ni llenan los requisitos del acto administrativo.

En la parte motiva de la decisión citada, la cual se da por reproducida en el presente fallo, se expresa en uno de sus párrafos lo siguiente: "...la decisión que dicta el Inspector del Trabajo en uso de los poderes que le confiere el artículo 198 de la Ley del Trabajo, se pronuncia en virtud de la actividad jurisdiccional que cumple dicho funcionario para determinar exclusivamente, si procede o no mantener al trabajador en el goce del fuero de inamovilidad que le acuerda el citado artículo 198. En este sentido cabe advertir que es de tal importancia la función que cumplen los Inspectores del Trabajo en el control de la relación laboral que numerosas recomendaciones y resoluciones aprobadas por Conferencias y Organismos Internacionales del Trabajo, han fijado principios conforme a los cuales se acuerda a dichos funcionarios determinada competencia que va más allá de la simple inspección, extendiendo su función de control hasta un campo más dilatado que les permite, en su zona de acción, el ejercicio de potestades verdaderamente jurisdiccionales, y que en algunos casos, como el presente, llegan a adquirir características judiciales. Es éste y no otro el sentido de la ley, al investir de poder jurisdiccional al Inspector del Trabajo en el proceso de calificación para determinar si procede o no mantener el trabajador en el goce de los fueros legales que amparan su estabilidad en el trabajo. Asimismo, atendiendo a las razones de urgencia y celeridad que animan a este procedimiento especialísimo, el legislador fue categórico al suprimir en forma expresa el recurso de alzada ante el Ministerio contra la decisión del Inspector, que de haberse consagrado, hubiera permitido a la Corte conocer de la impugnación que contra ella se produjera, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales".

Finalmente, la Corte ha expresado, y en esta decisión lo reitera, que si bien la decisión del Inspector no está sometida en su aspecto administrativo al control de otro organismo superior, ella no produce cosa juzgada, en relación con las consecuencias jurídicas que puedan derivarse, ya que todo lo relativo al campo laboral, en esta materia, es de la competencia de los tribunales del trabajo.

998.

CSJ - SPA
G.O. N° 1700 Extr., 29-10-74, p. 33

30-7-74

El recurso contencioso-administrativo de anulación no procede contra las decisiones dictadas por los Inspectores del Trabajo en caso de calificación de despido.

La Resolución cuya nulidad se pide recayó en el procedimiento seguido ante el referido Inspector del Trabajo para la calificación de despido del trabajador al servicio de la Zona 5, del Ministerio de Obras Públicas, Luis Pérez Pe , a instancia del Jefe de Personal, quien actuó acatando instrucción de la Dirección de Finanzas del Ministerio, y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley del Trabajo.

Ahora bien, en relación con casos similares la Corte ha sostenido jurisprudencia constante (sentencias de fechas 18 de julio de 1963 y 12 de agosto de 1971), que reitera en esta oportunidad, en el sentido siguiente: "En concepto de esta Sala, estas decisiones de los Inspectores del Trabajo, en uso de la facultad que les confiere el artículo 198 de la Ley del Trabajo, no son de los actos administrativos que pueden ser atacados de nulidad por ante esta Corte, con fundamento en la competencia a ella atribuida por el numeral 7º del artículo 215 de la Constitución, ni tampoco lo pueden ser con base en el numeral 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con el numeral 11 del mismo artículo 215 de la Constitución, porque las Resoluciones Ministeriales a que se refiere la Ley y contra las cuales se concede recurso contencioso-administrativo han de reunir las condiciones del acto administrativo ya definidas. En consecuencia, pues, a la competencia de esta Corte Suprema de Justicia sólo están sometidos los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, Estatal o Municipal, en virtud de las disposiciones que acaban de señalarse, y los actos del Poder Legislativo, con base en las disposiciones constitucionales 3ª, 4ª y 5ª, del mismo artículo 215 *ejusdem*".

c. *La exclusión de los actos en materia de vagos y maleantes*

999. CSJ - SPA 5-3-70
G.F. Nº 67, 1970, pp. 244-245

La inapelabilidad de los actos administrativos está determinada en la Ley expresamente, ya que en principio todos los actos administrativos son apelables.

En el escrito que encabeza estas actuaciones el apoderado judicial del ciudadano M. P. H. solicita la nulidad del "acto administrativo" por la cual el Ministro de Justicia condenó a su representado "...a sufrir la pena de cinco (5) meses de internación en una Casa de Reeducción y Trabajo en sentencia dictada con fecha 27 de noviembre de 1969 al conocer de la consulta de la que había dictado el ciudadano Gobernador del Distrito Federal...", en el procedimiento seguido contra dicho ciudadano, por el Prefecto del

Departamento Libertador, en conformidad con el Capítulo III de la Ley de Vagos y Maleantes. Según la práctica establecida en estos casos, en la audiencia correspondiente el 26 de febrero de 1970, la Sala dispuso solicitar del despacho respectivo el envío del expediente administrativo relacionado con el caso, mas, en razón de que un examen más detenido de los autos revela que el “acto administrativo” cuya nulidad se demanda es la decisión que pone fin a dichos juicios “...cuando la medida impuesta por el Gobernador respectivo excediere de seis (6) meses...” y, conforme, al artículo 23 de la citada ley, contra esa “...decisión no habrá recurso alguno”, se declara inadmisibile la demanda intentada y se ordena archivar el expediente.

1000. CSJ - SPA 13-7-70
G.F. N° 69, 1970, pp. 77-78

La Corte Suprema de Justicia es incompetente para conocer el recurso que se planteara con motivo de la aplicación de la Ley de Vagos y Maleantes.

El examen de los autos evidencia que “el acto administrativo” cuya nulidad se demanda es la decisión dictada, en primera instancia, por el Prefecto del Departamento Libertador en el procedimiento instruido contra el recurrente por actividades, que de acuerdo con la Ley de Vagos y Maleantes, lo sindicaron como un sujeto peligroso. Dicha decisión fue revisada por el Gobernador del Distrito Federal, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la citada ley, y de la decisión de éste conoció el Ministro de Justicia, de acuerdo con lo previsto en el ordinal 23 *ejusdem*.

La ley no considera tales decisiones como “actos administrativos”, pero aún en el caso de que así lo fuera, su impugnación ante la Corte sería inadmisibile, pues, a los fines de su revisión la ley concede a los interesados el recurso de apelación ante el Gobernador. En otras palabras se trataría de uno de esos casos en que no procede el recurso de nulidad, ni siquiera contra un acto del Ejecutivo Nacional, con arreglo a los términos del numeral 7° del artículo 215 de la Constitución. Y como, según lo expuesto por el actor en el libelo de demanda, la nulidad de las actuaciones del Gobernador y del Ministro de Justicia, serían mera consecuencia de la nulidad de la decisión del Prefecto, resultaría evidentemente ilógico dar curso a la demanda en cuanto a lo accesorio, si ella es inadmisibile en lo que se refiere el pedimento principal.

d. *Otros actos excluidos*

Véase N° 888.

D. *La exclusión de los actos judiciales*

1001. CFC - SF 26-6-30
M. 1931, pp. 152-153

La ley es la única que determina, todo lo relativo a la nulidad de los actos ejecutados con extralimitación de facultades. Los únicos recursos que da contra los actos de los jueces son la apelación y el recurso de casación.

Ahora bien, tanto la Constitución Nacional de 1925 como la actual (artículo 42), dispone que a la Ley toca determinar todo lo relativo a la nulidad de los actos ejecutados con extralimitación de facultades.

La Ley reguladora de la tramitación judicial, que es el Código de Procedimiento Civil, el que establece como únicos remedios contra los actos de los Jueces, los recursos de apelación y de casación. No hay en nuestro sistema judicial otros caminos conducentes a que un Tribunal corrija los yerros cometidos por otros. La Ley no faculta al abogado para que como tal pueda hacer gestiones directas en interés de otro, sin poder de éste. El artículo 15 de la Ley de Abogados y Procuradores sólo autoriza al abogado en esas condiciones para informar y presentar conclusiones escritas, mas no para tomar la iniciativa en materia de procedimiento y recursos judiciales.

1002. CF 15-7-59
G.F. N° 25, 1959, pp. 51-52

La Corte no es competente para conocer de la nulidad de actos del Poder Judicial.

En lo referente al segundo y tercer pedimento que bien pudieran refundirse en uno solo, puesto que ellos coinciden en cuanto a la finalidad perseguida de que la Corte ordene la paralización de la ejecución de una sentencia en juicio interdictal, y que, asimismo, declare la nulidad de la sentencia del Tribunal retasador que fijó los honorarios del abogado de la parte querellada, lo que entraña en el fondo a que la Corte decida sobre la validez o invalidez de un acto del Poder Judicial.

Precísase pues, establecer la competencia de la Corte para conocer de las nulidades solicitadas.

Con efecto, el ordinal octavo del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, concordante con el número 3° del Art. 133 de la C. N., concede a la Corte Federal la facultad de "declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la C. N., así como de aquéllos a que se refiere el artículo 41

de la misma, *cuando ello no fuere atribuido por la ley a otra autoridad*".

Velar por el imperio de la Carta Fundamental es función primordial encomendada a la Corte Federal por la propia Constitución, y la Ley Orgánica que reglamenta sus funciones. A este concepto responde el contenido de la disposición antes transcrita. Pero de allí a pretender extender el alcance de la norma a límites en donde no esté comprometida la majestad de la Constitución, es desviar el sentido de la propia norma e invadir la esfera de atribuciones acordada por ella misma a otros Poderes.

De allí, la jurisprudencia constante del Supremo Tribunal de la República contenida en numerosos fallos, en el sentido de mantener la doctrina del respeto absoluto de las sentencias firmes de los Tribunales; de que las expresadas decisiones solamente pueden enmendarse o corregirse mediante el uso de los medios consagrados por las leyes procesales ordinarias, bien por el recurso ordinario de la apelación para ante el superior, o bien por el recurso extraordinario de casación, en los casos en que sea procedente. Cabe mencionarse, entre las fórmulas procesales para atacar una decisión firme, el recurso especial de invalidación de los juicios en materia civil y el recurso de revisión en lo penal, en los casos determinados por la ley.

Por consiguiente, la facultad expresada atribuida a la Corte no comprende los actos del Poder Judicial, y en razón de los argumentos antes expuestos, la Corte Federal, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara: que carece de competencia para conocer de la nulidad que le ha sido pedida por el ciudadano C. M., a quien se condena al pago de las costas.

1003.

CF

15-10-59

G.F. N° 26, 1959, p. 26

No procede el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos del poder judicial.

En el caso presente se demanda la nulidad de una sentencia dictada por una Corte del Trabajo, esto es, se impugna un acto proveniente de la Administración de Justicia. Ahora bien, la Administración de Justicia constituye una organización jerárquica, integrada por Tribunales de diversa categoría, de cuyas decisiones conoce el superior en grado, mediante el ejercicio de recursos ordinarios, de invalidación, o extraordinarios. En virtud de ese proceso de revisión, el superior tiene bajo su control todas las violaciones de las normas constitucionales o legales de que pueda adolecer el fallo sometido a su revisión, puesto que la misión de todo Juez es la aplicación de la Ley en los casos específicos que le sean sometidos.

En consecuencia, el conocimiento de los vicios del fallo dictado por un Tribunal, le está atribuido a una autoridad distinta de la Corte Federal, lo cual, según el ord. al 8º, art. 7, ya citado excluye la competencia de la Corte.

1004.

CF

26-1-60

G.F. N° 27, 1960, pp. 40-41

Los actos del Poder Judicial no son impugnables ante la Corte Federal por Inconstitucionalidad o Ilegalidad.

Considera la Corte que la competencia que le otorga el ordinal 3º del artículo 133 de la Constitución Nacional, complementada en las disposiciones de los ordinales 8º y 9º del artículo 7 de su Ley orgánica, para declarar la nulidad de actos del Poder Público acusados de inconstitucionalidad o ilegalidad, no puede abarcar los actos emanados o concernientes al Poder Judicial. En efecto, el mencionado ordinal 8º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que concuerda con la atribución 3ª del artículo 133 de la Constitución Nacional, faculta a este Supremo Tribunal para “declarar la nulidad de “todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como de aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra autoridad”; en consecuencia, esa facultad que se confiere a la Corte Federal, no puede extenderse a los actos del Poder Judicial, por cuanto en las leyes procesales se establecen y regulan los diversos recursos jerárquicos ordinarios y ante el respectivo órgano jurisdiccional, pueden ser ejercidos para subsanar los defectos de que adolezcan los fallos judiciales.

Por consiguiente, sólo en forma excepcional, cuando la Ley expresamente lo dispone, puede conocer la Corte Federal de recursos interpuestos contra decisiones de los Tribunales ordinarios, como en el caso del numeral 33 del artículo 7 *ejusdem*, que concede apelación ante este Alto Tribunal, “contra las decisiones dictadas en primera instancia en todas las controversias fiscales relativas a impuestos Frieses y en todas aquellas decisiones en procesos en los cuales la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales”. Asimismo, diversas disposiciones de otras leyes conceden recurso de alzada ante la Corte Federal; pero, en todos esos casos, es necesario que exista disposición expresa al respecto, lo cual no ocurre en el caso de autos.

1005. CF 26-1-60
G.F. N° 27, 1960, pp. 41-42

Las actuaciones de los Tribunales de Justicia no pueden ser impugnados por ilegalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte la circunstancia de que la detención del ciudadano G. de J. haya tenido su origen en un acto emanado de una Autoridad Municipal, cual es la Resolución del Concejo del Distrito Valera que impuso a dicho ciudadano la correspondiente multa, con advertencia de que fuera convertida en arresto proporcional en caso de que aquella no fuera cancelada, no constituye fundamento, como pretende sostenerlo el Juzgado Superior, para que la Corte Federal asuma el conocimiento de la consulta a que se contraen estas actuaciones; ya que, en relación con los actos administrativos emanados de las autoridades nacionales, Estatales o Municipales, sólo puede conocer este Supremo Tribunal, en juicio contencioso, nacido de las acciones o recursos que por abuso de poder u otras ilegalidades interpongan los particulares, mediante el procedimiento establecido en la respectiva Ley Orgánica. En el caso de autos no se trata, en forma alguna, de recursos o acciones ejercidos en contra del ya mencionado acto del Concejo Municipal del Distrito Valera, sino de actuaciones jurisdiccionales realizadas ante el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Penal del Estado Trujillo, a requerimiento del ciudadano G. de J., por considerar ilegal la detención de que fue objeto; actuaciones que, en todo caso, han de continuar su curso legal ante el órgano superior correspondiente de la jurisdicción penal de aquella Circunscripción.

1006. CSJ - SPA 22-5-63
G.F. N° 40, 1963, pp. 239-240

No son recurribles por ante la Corte Suprema de Justicia, por vía contencioso-administrativa, los actos emanados del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

Como cuestión previa a la admisión de la demanda, tiene la Corte que examinar si está dentro de sus facultades constitucionales y legales el conocimiento de la pretensión propuesta. En el caso de autos, la acción intentada ha sido jurídicamente calificada por la firma actora como de nulidad de un acto administrativo del Ejecutivo Nacional, ya que, como fundamento de derecho, ha invocado el ordinal 7° del artículo 215 de la Constitución; sin embargo no obstante la mencionada calificación jurídica que hace la actora, es

lo cierto que la nulidad versa sobre la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato con fecha 3 de diciembre de 1962, y no puede extenderse a la Resolución de la Oficina de Inquilinato del Ministerio de Fomento, que quedó confirmada por dicha sentencia, por cuanto esa Resolución, por ser de primera Instancia no causaba estado y se hallaba sujeta a revisión por parte del expresado Tribunal.

Ahora bien, la mencionada decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato cuya nulidad se solicita, constituye una sentencia emanada de un órgano jurisdiccional encuadrado dentro del Poder Judicial de la República; y, entre las atribuciones que tanto la Constitución como las leyes confieren a este Supremo Tribunal, no se contempla, en forma alguna, la de declarar la nulidad de sentencias o actos emanados de los órganos del Poder Judicial, cuya revisión tiene lugar mediante el ejercicio de los propios recursos que se confieren dentro del ordenamiento procesal; criterio éste que ha sido reiteradamente sostenido por esta Suprema Corte.

1007 .

CSJ - SPA

27-5-64

G.F. N° 44, 1963, p. 78

Los actos del Poder Judicial tienen sus propios medios de impugnación y no pueden ser recurridos por acción popular o por acciones contencioso-administrativas.

La Jurisprudencia que de manera permanente ha sustentado este Supremo Tribunal en el sentido de que, contra los fallos judiciales, no son procedentes otros recursos que los expresamente establecidos por las leyes procesales, tiene su fundamento jurídico en la necesidad de mantener la estabilidad de las decisiones judiciales, mediante la vigencia del principio de la cosa juzgada; y se justifica, además, por el hecho de que, la facultad que a todos los ciudadanos otorga la C. N. para impugnar la validez de los actos del Poder Público mediante la acción de nulidad o acción popular no abarca los actos del Poder Judicial por cuanto las leyes procesales establecen y regulan los distintos recursos para subsanar los vicios que pueden afectar la validez de los fallos judiciales, consistentes en la apelación por ante el superior, y en el recurso extraordinario de Casación, sin que haya ninguno otro, ordinario ni extraordinario. De modo que, al negarse la procedencia de la acción de nulidad contra los fallos emanados de los Tribunales ordinarios, no se incurre en manifiesta injusticia, puesto que el propio procedimiento judicial prevé la posibilidad de corregir los errores jurídicos de dichos fallos—incluso violaciones constitucionales—, mediante los recursos ordinarios de alzada y el extraordinario de Casación.

1008 . CSJ - SPA 29-5-69
G.F. N° 64, 1969, pp. 244-245

La Corte Suprema de Justicia, no es competente para conocer de la nulidad de actos administrativos que según ley especial le corresponde revisarlos a autoridades específicas.

Visto el escrito de fecha 20 de febrero de 1968, por el cual el ciudadano Manuel Grangeia Martins se dirigió a la Corte, por medio de apoderado, para demandar “la nulidad del acto administrativo de fecha 15 de setiembre de 1967, dictado por la Junta Reguladora de Alquileres del Concejo Municipal del Distrito Urdaneta del Estado Miranda”; visto así mismo el expediente remitido por el Juzgado del mencionado Distrito a solicitud del demandante; y considerando: que el acto cuya nulidad se demanda consiste en una decisión por la cual la aludida Junta Reguladora fijó en la cantidad de cuatrocientos bolívares (Bs. 400,00) mensuales el alquiler de un inmueble donde —según el acta respectiva— “está ubicada la Panadería Mirandina, en el sitio denominado Pueblo Abajo” Barrialito, Calle Real del Pueblo (Charallave)”; considerando: que, de acuerdo con las actuaciones examinadas, el Tribunal antes citado conoció en apelación de dicha decisión, y, en la oportunidad legal correspondiente, resolvió el recurso interpuesto por el propietario del edificio regulado que es también el demandante en este juicio; y considerando: que la potestad para declarar la nulidad de todos “los actos del Poder Público violatorios de la Constitución Nacional así como las de aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma” (hoy artículo 117 de la Constitución vigente y en el cual se funda la demanda), corresponde a esta Corte cuando aquélla no fuere atribuida a otra autoridad; y considerando: que la Ley de Regulación de Alquileres confiere, en su artículo 17, a los órganos o tribunales que cree el Poder Ejecutivo Nacional y a los Juzgados de Distrito y Departamento la revisión de los actos dictados, respectivamente, por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y por los Concejos Municipales en ejercicio de sus atribuciones legales; la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, ratificando el criterio ya sustentado por ella en casos similares, declara, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, que carece de competencia para conocer de la demanda de nulidad en referencia.

1009. CSJ - SPA 21-7-71
G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, pp. 22-23

La jurisdicción contencioso-administrativa no es competente para conocer sobre la eficacia o validez de sentencias judiciales.

Respecto al punto b); no está dentro de las atribuciones de esta Sala, el pronunciarse sobre la eficacia o validez del dispositivo de una sentencia dictada por un Tribunal de Primera Instancia en lo Mercantil ni sobre los efectos de la cosa juzgada contenida en la sentencia de dicho Tribunal porque ésta no haya sido oportunamente recurrida ante la jurisdicción a quien compete su conocimiento y haya quedado, en consecuencia, firme y ejecutoriada.

1010. CSJ - SPA 7-3-74
G.O. N° 1700, 29-10-74, p. 1

Las decisiones del Consejo de la Judicatura en ejercicio de funciones jurisdiccionales en materia disciplinaria respecto a jueces, están excluidas del recurso contencioso-administrativo de anulación.

El 19 de diciembre del pasado año, los ciudadanos Tomás Inés Díaz y José Antonio Quintero, asistidos por abogado, ocurrieron a la Corte, y en escrito presentado en esa misma fecha, demandaron la nulidad de la sentencia por la cual el Consejo de la Judicatura el 18 de julio de 1973, declaró sin lugar la denuncia formulada por ellos contra el ciudadano doctor Gerardo Pacheco Vivas, titular del Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, por presuntas irregularidades cometidas por éste en la tramitación de un juicio.

En la misma audiencia en que se dio cuenta del asunto el Presidente de la Sala lo declaró reservado a fin de que ésta deliberara sobre la admisión del recurso, antes de pasarlo al Juzgado de Sustanciación; y, el 31 del pasado mes de enero los solicitantes ocurrieron nuevamente a la Corte y consignaron un escrito donde exponen su opinión en relación con dicho punto.

En vista de que los demandantes fundan su solicitud en "la atribución 9ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con el 25 de la misma Ley y la Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución Nacional", es necesario pronunciarse previamente acerca de la admisibilidad del recurso inter-

puesto, lo cual pasa a hacer la Corte basada en las siguientes consideraciones:

De acuerdo con el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley que rige sus funciones, en concordancia con la Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución, este Supremo Tribunal conoce en Sala Político-Administrativa de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las resoluciones ministeriales y, en general, de los actos de la autoridad administrativa en cualesquiera de sus ramas, nacional, estatal o municipal. Según los términos de esta disposición que ha de interpretarse siempre en concordancia con los artículos 206 y 215 (ordinal 7º) de la Constitución, las acciones y recursos a que ella se refiere sólo pueden intentarse contra actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, pero no contra los actos emanados de alguno de los órganos del Poder Judicial en ejercicio del poder jurisdiccional de que están investidos.

La Ley Orgánica del Poder Judicial, que es la que disciplina la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, atribuye a éste funciones administrativas de gran importancia, pero también le confiere funciones jurisdiccionales al definir su competencia para conocer de oficio, por denuncia o a instancia de parte de las faltas cometidas por los funcionarios que ella misma indica. En tal caso las decisiones que emanan de dicho cuerpo no son actos administrativos sino fallos o sentencias según los términos usados por el mismo legislador, y, en tal virtud, están excluidos del ámbito de aplicación del recurso a que se refiere el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

Pero aún en el caso de que el Consejo de la Judicatura no fuera por su organización y funciones un tribunal especialmente instituido para conocer de los juicios que se sigan contra los funcionarios a que se refiere la ley por las faltas que ésta determina, las decisiones que dicte dicho cuerpo en ejercicio de esa potestad, quedarían siempre excluidos del control jurisdiccional de la legalidad que ejerce la Corte sobre los actos de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles, ya que conforme al artículo 29 de la ley de la materia “el fallo del Consejo Judicial es definitivo y no admite recurso alguno”.

Por tales razones la Corte, reiterando el criterio ya sustentado en otras decisiones y, en particular, en sentencia dictada el 29 de julio de 1960, declara inadmisibile el recurso a que se refieren estas actuaciones y ordena archivar el expediente.

Véase N° 799.

4. LOS MOTIVOS DEL RECURSO

A. *Motivos de ilegalidad*a. *La violación de la Constitución o de la Ley*

1011. CF 9-8-57
G.F. N° 17, 1957, pp. 132-137

Si la administración, sin violar un precepto legal, realiza un acto en el que altere la verdad que sirve de presupuesto a éste, no podría ciertamente decirse que ha cometido “una efectiva transgresión de la constitución o de la ley positiva”, que son los únicos casos en los cuales, —según el criterio sustentado en este proceso por los personeros de la Nación—, puede la Corte Federal ejercer el control de su autoridad; pero no puede caber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder.

1012. CF 2-6-58
G.F. N° 20, 1958, p. 108

Es requisito indispensable para la procedencia del recurso Contencioso Administrativo, que la norma constitucional que se denuncia como violada, deba ser susceptible de ser transgredida.

El art. 18 de la Constitución, primero de los denunciados, se concreta a determinar qué organismos ejercerán el Poder Municipal en el territorio de la República, a establecer la autonomía municipal en lo relativo al régimen fiscal, económico y administrativo y a declarar que la representación de las Municipalidades corresponde a los Concejos Municipales.

Es, pues, una disposición constitucional que ni comprende disposiciones que pueden lesionar ningún interés, violar un derecho o infringir un deber administrativo, requisito indispensable para la procedencia del recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción, ni tampoco sanciona normas susceptibles de ser transgredidas por actos o resoluciones de los Concejos Municipales tachables de inconstitucionalidad, abuso de poder o extralimitación de atribuciones, base necesaria para el ejercicio del recurso extraordinario de nulidad.

1013. CF 25-5-59
G.F. N° 24, 1959, pp. 210-211

La simple denuncia de que se ha incurrido en extralimitación de atribuciones conforme a lo establecido en la Constitución, no bastan para configurar el recurso contencioso administrativo.

La referida acción propuesta, basada en el artículo 41 de la Constitución Nacional, se concreta al caso en que el funcionario mediante el acto administrativo respectivo extralimite sus funciones específicas, usurpando atribuciones que no le corresponden. Se colige pues, que el funcionario actúa fuera de las normas que reglamentan sus funciones dando lugar a la acción de nulidad del acto por extralimitación de facultades.

Y es de observar que la referida acción no se fundamenta directamente en la transgresión de norma legal expresa que configure el acto administrativo de extralimitación de funciones de parte del Ministro de la rama Ejecutiva; no se expresa en que consiste la ilegalidad ni tampoco se alega abuso de poder del funcionario, ya porque éste haya dado por probado un hecho con pruebas que por la ley sean improcedentes para demostrarlo; ya que haya basado sus apreciaciones en falso supuesto, dando por demostrado un hecho con pruebas que no aparezcan de autos o con inexactitudes resultantes de los mismos. Solamente se basa la solicitud de nulidad en la extralimitación de funciones, fundamentándose en el artículo 41 de la Carta Fundamental.

- 1013 bis. CSJ - SPA 22-5-63
G.F. N° 40, 1963, pp. 235-238

Cuando una decisión administrativa se funda en hechos no comprobados carece de eficacia legal y contraería el ordenamiento jurídico.

Vistos con informes. Con fecha 30 de mayo de 1961, el doctor José González Álvarez, abogado en ejercicio, procediendo en nombre y representación de la ciudadana René Heliot Geay, apeló para ante la Corte de la Resolución dictada por el Ministerio de Relaciones Interiores, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 26.556, de 19 de mayo de 1961, cuyo texto es el siguiente: "República de Venezuela. Ministerio de Relaciones Interiores. Dirección de Extranjeros. Caracas 19 de mayo de 1961. Años 152° y 103°, Resueltos: Por cuanto la ciudadana René Heliot Geay, naturalizada venezolana, según Decreto publicado en la Gaceta

Oficial de la República de Venezuela N° 25.400 de fecha 18 de julio de 1957, y por cuanto de las averiguaciones practicadas al efecto, se encuentra incurso en el Número 6° del artículo 11 de la Ley de Naturalización, causal de la pérdida de la nacionalidad adquirida, este Ministerio, de conformidad con la citada Ley y por disposición del ciudadano Presidente de la República, declara, que la nombrada ciudadana René Heliot Geay, ha perdido la nacionalidad venezolana que adquirió por naturalización. Comuníquese y publíquese. Luis Augusto Dubuc. Ministro de Relaciones Interiores”.

En la audiencia del 5 de junio de 1961, se le dio entrada al escrito de apelación y se acordó solicitar del respectivo Despacho Ejecutivo el expediente administrativo correspondiente, el cual fue remitido a la Corte, con oficio N° 4040-E-54.507, de fecha 1° de setiembre de 1962.

En 13 de noviembre de 1962, se asignó la Ponencia al Magistrado que con tal carácter suscribe este fallo. Terminada la relación de la Causa, se llamó a Informes en la audiencia del 29 de enero de 1963, habiendo consignado la recurrente sus Informes escritos. Se dijo “Vistos”.

En la oportunidad de sentencia, la Sala observa:

Es procedente el presente recurso, de conformidad con la Cuarta Disposición transitoria de la Constitución Nacional, según la cual “mientras la Ley establece las normas sustantivas y procesales correspondientes, la pérdida de nacionalidad por revocatoria de la naturalización se ajustará a las disposiciones de la legislación vigente, pero el interesado podrá apelar de la decisión administrativa ante la Corte Suprema de Justicia en el plazo de seis meses, a partir de la fecha de publicación de la revocatoria en la Gaceta Oficial”.

Las causas de pérdida de la nacionalidad adquirida se enumeran y expresan en el artículo 11 de la Ley de Naturalización que en su ordinal 6° dice: “Los venezolanos por naturalización perderán la nacionalidad: . . . 6° Cuando la adquieran en fraude de la Ley”.

En orden a lo expuesto, la nacionalidad adoptada es revocable por virtud de una cualquiera de las causas específicas contenidas en el citado artículo 11 de la Ley, cuyo ordinal 6° ha servido de base a la Resolución apelada. Pero no está demostrado en autos, como lo afirma dicha decisión, que la Ley o los derechos que de ella se derivan hubieran resultado frustrados por la acción y conducta de la recurrente, con ocasión del proceso de naturalización que culminara con el otorgamiento de la Carta de Naturaleza a la ciudadana de origen francés René Heliot Geay, elementos aquéllos que vendrían a constituir los presupuestos de fraude señalados por el legislador. En esta eventualidad, la decisión administrativa se haya determinada por la comprobación previa de las circunstancias de hecho previstas en dicha norma, claramente estatuida para obligar a la Administración a someter sus actos, en cada caso, al precepto jurídico preexistente. Al no existir, como en efecto no existe, prueba alguna de los hechos que se imputan

a la recurrente, la Resolución Ministerial, resulta manifiestamente infundada y debe, en consecuencia, revocarse. A juicio de la Sala no es posible atribuir mérito probatorio a la nota que figura al folio 2 del expediente administrativo, con el membrete de la Dirección de Extranjeros y que aparentemente se ha tenido como fundamento para el empleo de la norma legal aplicada en la Resolución pues dicha nota no hace legalmente fe respecto de los supuestos de hecho de la norma que se aplica. En efecto, en ella se dice que la nombrada ciudadana "continúa en actividades que van contra la moral y buenas costumbres y ha burlado la buena fe del Despacho"; mas no existe en el expediente administrativo ningún elemento que acredite los hechos a que se contrae la referida nota, como sucedidos con posterioridad a la fecha en que le fue otorgada la nacionalidad.

Conforme a estas consideraciones, la Resolución impugnada carece de toda eficacia legal, por haberse fundado en hechos no comprobados y porque al dictarla, la autoridad administrativa actuó en forma no permitida por la rigidez del precepto legal, cuyo texto resulta así claramente quebrantado.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta y en consecuencia revoca la Resolución del Ministerio de Relaciones Interiores, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 26.556, de fecha 19 de mayo de 1961, según la cual se privó de la nacionalidad venezolana a la ciudadana René Heliot Geay.

1014. CSJ - SPA 3-10-63
G.F. N° 42, 1963, pp. 17-33

Los actos administrativos pueden ser atacados por inconstitucionalidad o por ilegalidad, según que violen el mismo texto constitucional o el texto de una norma legal de jerarquía superior.

Se ha cuestionado la competencia de esta Corte para conocer de la acción propuesta por el Ejecutivo Nacional, y en consecuencia debe hacerse pronunciamiento previo al respecto.

Al efecto se observa, que la acción deducida se dirige contra los actos de inscripción o autorización de los Partidos Comunista de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria. Estos son actos administrativos Estadales, no Nacionales, por cuanto se otorgaron por ante Gobernadores de Estado. El petitorio es que se declare la invalidación de dichos actos administrativos, porque sus titulares han violado el texto constitucional.

Ahora bien, las normas que en esta materia rigen la competencia de esta Corte, están contenidas en los ordinales 6º, 7º y 11º del Artículo 215 de la propia Constitución y en los ordinales 8º y 9º del Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1935, aplicable al caso por mandato de la Disposición Transitoria Décima-quinta de la misma Constitución.

Dichas normas expresan lo siguiente:

Constitución Nacional de 1961

“Artículo 215. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia,
6º) Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional, cuando sean violatorios de esta Constitución.

7º) Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

11º) Las demás que le atribuya la Ley”.

Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953

“Artículo 7º Son atribuciones de la Corte Federal:

8º) Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquéllos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra autoridad.

9º) Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales. Dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuar. La ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario”.

Conforme a los preceptos citados, en concepto de esta Corte, los actos administrativos pueden ser atacados por inconstitucionalidad o por ilegalidad, según que violen el mismo texto constitucional o el texto de una norma legal de superior jerarquía, respectivamente. A lo primero se refieren la disposición 6ª del artículo 215 de la Constitución Nacional y en concordancia con ella, la disposición 8ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal. A lo segundo se refieren por su parte la disposición 7ª del artículo 215 constitucional y conforme a ella la disposición 9ª del artículo 7º de la expresada Ley Orgánica. Se observa sin embargo que la Ley en ambos casos, en la misma forma y con el mismo propósito, amplía la competencia de la Corte no sólo a los actos del Ejecutivo Na-

cional, que son los previstos en el tanto de la Constitución Nacional, sino a “todos los actos del Poder Público”, como dice el ordinal 8º del artículo 7º *ejusdem*, o “en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales o Municipales”, como dice el ordinal 9º del mismo artículo 7º *ejusdem*.

De acuerdo con lo expuesto la acción deducida sí es de la competencia de esta Sala Político-Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo previsto en los ordinales 6º y 11º del artículo 215 de la Constitución Nacional y en la atribución 8ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953, aplicable a esta Sala por mandato de la Disposición Transitoria Décima-Quinta de la misma Constitución.

La circunstancia de que la acción haya sido calificada por el actor como de invalidación y no de nulidad, en concepto de la Corte no despoja de la competencia a esta Sala, porque aunque los fundamentos de la nulidad se refieren al acto mismo y los de la invalidación a sus consecuencias jurídicas, en última instancia son de iguales resultados prácticos. Por lo demás conforme al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, invalidar es “hacer inválida, nula o de ningún valor y efecto una cosa”.

Voto salvado.

El Magistrado Doctor José Gabriel Sarmiento Núñez, disiente del fallo que antecede por las razones que a continuación expone:

La Constitución y las leyes definen las atribuciones de cada una de las ramas del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio. El Poder Judicial, institución autónoma e independiente, está sometido a las normas constitucionales y legales que rigen su funcionamiento. Y, es así, como la Corte Suprema de Justicia tiene específicamente fijadas sus atribuciones en la propia Constitución y en leyes especiales.

Entre las facultades de la Corte Suprema de Justicia figura la de ejercer el control, protección y tutela jurisdiccional de la legalidad de los actos del Poder Público. Este control, de acuerdo con lo establecido en el artículo 215 de la Constitución, en concordancia con su Disposición Transitoria Décimaquinta—, se ejerce así:

a) A la Corte, en pleno, le corresponde declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución (Nº 3, Art. 215 *ejusdem*).

b) A la Sala Político-Administrativa de este Alto Tribunal compete declarar:

1: La nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con la Constitución (Nº 4, Art. 215 *ejusdem*).

2: La nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de la Constitución (Nº 6, Art. 215 *ejusdem*).

3: La nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente (Nº 7, Art. 215 *ejusdem*).

Además de estas atribuciones constitucionales, según la Ley Orgánica de la Corte Federal, la Sala Político-Administrativa tiene entre sus facultades:

1º Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, (Nº 8, art. 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal).

2º Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales (Nº 9, Art. 7 *ejusdem*).

Tales son, en síntesis, las normas generales que confieren, a la Corte Suprema de Justicia, facultad para ejercer el control sobre actos inconstitucionales o ilegales; aparte de otros casos, específicamente consagrados en otras leyes especiales.

Ahora bien, al ser demandada ante el Supremo Tribunal de la República la inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto, lo primero que ha de examinarse es, si tal acto está incluido dentro de las atribuciones constitucionales y legales de la Corte; esto es, si se trata de una ley nacional, estatal o municipal; de reglamentos, o, en general, de actos emanados de los cuerpos legislativos o deliberantes, o de actos administrativos.

Peo no basta que el acto demandado se adapte a la competencia de este Alto Tribunal; se requiere, además, que dicho acto colida con disposiciones constitucionales o legales.

El caso de autos ha de ser examinado a la luz de esos principios. En efecto: el objetivo de la acción es la invalidación o nulidad de los actos administrativos por los cuales se autorizó el funcionamiento de agrupaciones políticas. Ahora bien, la nulidad de un acto administrativo sólo puede ser declarada, cuando en la formación o constitución del acto se hubiesen dejado de cumplir requisitos de fondo o de forma expresamente determinados en la Ley. Y no es éste el caso planteado. La nulidad solicitada se la hace derivar de hechos o actuaciones independientes y posteriores al acto administrativo cuya nulidad se solicita. No se ha alegado en el proceso que esos actos administrativos en su origen adolecieran de vicios, defectos o ilegalidades susceptibles de producir su nulidad. Lo que se ha invocado en el presente proceso para solicitar de este Supremo Tribunal la invalidación o nulidad de tales actos de inscripciones, ha sido que las organizaciones políticas por ellos creadas, después de estar debidamente constituidas y ya en actividad, dejaron de adaptarse a las pautas establecidas en el artículo 114 de la

Constitución de la República; o sea, que fue violada esta norma constitucional.

Ahora bien, en lo que respecta a los órganos judiciales, mientras el legislador no establezca, como no lo ha establecido hasta ahora, un régimen legal que detalladamente regule las actividades de los partidos políticos, su manera de actuar, las sanciones que les sean aplicables y las respectivas reglas de competencia, los órganos del Poder Judicial se encuentran desprovistos de instrumentos jurídicos adecuados para hacer incidir, sobre los actos administrativos creadores de esas agrupaciones, hechos posteriores ocurridos durante la vigencia de dichos grupos; salvo los casos de responsabilidad individual establecidos en la legislación penal.

El propio constituyente advierte expresamente la necesidad de que se sancione ese ordenamiento legal complementario que fije y determine el régimen jurídico de actuaciones y funcionamiento de las agrupaciones políticas, cuando, en el propio artículo 114 de la Carta Magna, establece: *“El Legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley”*.

No se trata, pues, en el caso de autos, de la nulidad de actos administrativos revisables por esta Suprema Corte en virtud de que adolezcan de ilegalidad intrínsecas o extrínsecas ocurridos en la formación del acto, requisito indispensable para todos los supuestos previstos en las atribuciones de este Supremo Tribunal; sino de una petición de nulidad basada en hechos posteriores y ajenos al acto administrativo originario; y, a este respecto, el legislador aún no ha previsto la correspondiente regulación legal, ni ha designado el órgano jurisdiccional que habría de conocer de tales casos.

Por las razones expuestas, estima el exponente que, en su criterio, al no haberse alegado vicios de ilegalidad en los propios actos cuya invalidación se demanda; y, no existiendo ordenamiento legal que, en el caso concreto, haga depender la nulidad de estos actos, de hechos posteriores al mismo, la acción intentada ha debido ser declarada sin lugar.

El Magistrado doctor Saúl Ron, salva su voto en la decisión que antecede, por las razones siguientes:

En relación con la materia analizada y respecto a la cuestión previa de competencia, el fallo expone que *“la acción deducida se dirige contra los actos de inscripción o autorización de los Partidos Comunista de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria. Estos son actos administrativos Estadales, no Nacionales, por cuanto se otorgaron por ante Gobernadores de Estado. El petitorio es que se declare la invalidación de dichos actos administrativos, porque sus titulares han violado el texto constitucional”*. Al citar las normas que a juicio de la mayoría de la Corte rigen su competencia en el caso, la decisión expresa que *“éllas están contenidas en los ordinales 6º, 7º y 11º del artículo 215 de la propia Constitución y en los ordinales*

8º y 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal”. Dichos textos se indican así:

Constitución Nacional de 1961

Artículo 215. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

6º Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional, cuando sean violatorios de esta Constitución.

7º Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

11º Las demás que le atribuya la Ley.

Ley Orgánica de la Corte Federal

Artículo 7º Son atribuciones de la Corte Federal:

8º Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquellos a que se refiere el Artículo 41 de la misma, cuando ellos no fueren atribuido por la Ley a otra autoridad.

9º Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general, de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales. Dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo o de la fecha de la notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquella no se efectuare. La ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario.

Dice además el fallo del cual disiente, que “conforme a los preceptos citados los actos administrativos pueden ser atacados por inconstitucionalidad o por ilegalidad, según que violen el mismo texto constitucional o el texto de una norma legal de inferior categoría, respectivamente”; que de acuerdo con lo expuesto “la acción deducida sí es de la competencia de esa Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia”; y que “la circunstancia de que el actor haya calificado la acción como de invalidación y no de nulidad” no afecta la competencia de la Sala para conocer del recurso porque “aunque los fundamentos de la nulidad se refieren al acto mismo y los de invalidación a sus consecuencias jurídicas, en última instancia son de iguales resultados prácticos”.

Conforme a la norma constitucional y a las reglas legales insertas, a la Sala corresponde, en cada caso concreto, examinar si los elementos esenciales que integran el acto administrativo que se impugna, han concurrido regularmente para comunicarle eficacia y validez al mismo. Tales elementos son: a) la competencia del órgano de quien emana; b) la voluntad manifestada en la disposición o declaración

formal conque el acto concluye; c) el contenido del mismo, expresado en lo que con él la autoridad ha querido disponer, ordenar o autorizar; d) los motivos del acto, constituidos por las circunstancias de hecho y de derecho que lo justifican; y, e) la finalidad que permite apreciar la concordancia o correspondencia entre la resolución de la autoridad administrativa y el propósito del legislador al conferirle competencia para dictarla.

Al lado de los elementos esenciales que se han enunciado existen los requisitos formales integrados por el conjunto de trámites que miran al procedimiento constitutivo del acto; la forma del acto, o sea el conjunto de requisitos concernientes a la declaración de la voluntad administrativa y las formas complementarias, posteriores al acto, las cuales son extrañas a la validez del mismo. Ahora bien, procede la nulidad del acto cuando se hubiese dejado de observar uno cualquiera de los requisitos enunciados como esenciales o cuando hubieren ocurrido imperfecciones en su formación. Pero en la solicitud del Ministro de Relaciones Interiores, en la cual se pide la invalidación de las inscripciones de los Partidos Comunistas de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria, no se ha denunciado ningún vicio que afecte la validez de los actos administrativos que dieron nacimiento a aquellas organizaciones políticas sino que ellos han sido impugnados, en virtud de la conducta asumida posteriormente por algunos de sus militantes y de hechos extraños a los susodichos actos, lo cual no acarrea la sanción de nulidad que se pretende invocar ni permite, en consecuencia, a la Corte, pronunciarse sobre la misma, conforme al orden de sus propias facultades. En efecto, el Poder Judicial, como rama que es del Poder Público ha de ejercer sus atribuciones con sujeción a las normas de la Constitución Nacional y de las leyes que las establecen.

El citado Artículo 215 de la Carta Fundamental indica las que corresponden a la Corte Suprema de Justicia. Y el Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, transcrita antes y aplicable por imperativo de la disposición transitoria Décimaquinta de la Constitución Nacional contiene las atribuciones específicas de la Sala Político-Administrativa, además de las que puedan corresponderle por otras leyes y las que están señaladas a la extinguida Corte Federal y de Casación en materias que no sean privativas de la Corte de Casación, conforme a su Ley Orgánica.

Ahora bien, ni en la Constitución Nacional ni en la Ley que organiza las funciones de la Corte ni en ninguna otra Ley, existe precepto alguno que atribuya a esta Sala la facultad para conocer del recurso de invalidación promovido en el presente caso por el Ministro de Relaciones Interiores y decidido en esta misma fecha. En consecuencia, mal podría la Corte pronunciarse sobre materias extrañas a su competencia, sin incurrir en manifiesta usurpación de atribuciones, con violación del precepto fundamental, según el cual toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos. Las funciones de la Corte, como ya se ha dicho, son sólo aquellas que

molición total o parcial de las obras a que se contrae aquella disposición, cuando se considerasen incursas en los supuestos de hecho de dicha norma. Y tales órdenes de demolición necesariamente habían de estar documentadas mediante Resolución dictada y suscrita por el propio Director de la dependencia.

Según lo expuesto, el Director General de Obras Municipales, actuó dentro de sus facultades legales al dictar y suscribir la Resolución N° 2, del 7 de noviembre de 1961, impugnada en el presente proceso, mediante la cual se acordó, por los motivos señalados en dicho acto, la demolición de obras indebidamente construídas.

Determinado como ha quedado que la facultad de dictar la Resolución impugnada estaba atribuida al Director General de Obras Municipales, carece de todo fundamento la afirmación que como único planteamiento de su libelo hace el actor al sostener que esa atribución competía al Concejo Municipal, pues este mismo Organismo, mediante la Ordenanza citada, en forma expresa confirió esa función al citado Director.

1016.

CSJ - SPA

21-7-71

G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 23

Los únicos motivos para impugnar un acto administrativo por razones de ilegalidad son los vicios de abuso o exceso de poder, en el procedimiento, en el contenido, en la motivación y la desviación de poder.

De igual modo, la Resolución del Ministro de Fomento, conforme a cuyos motivos se estimó ajustada a derecho la conducta del Registrador, al estampar la nota marginal correspondiente, en acatamiento de lo dispuesto por una sentencia judicial que causa ejecutoria respecto de la propiedad de la marca Wagner (y diseño) no compromete en absoluto la actuación del Ministro, pues, evidentemente, no se trata de un acto administrativo susceptible de ser recurrido ante la Corte por la vía de recurso de apelación o por la vía de recurso de nulidad, ya que es imposible ver en él, vicios por exceso o abuso de poder, o alguna irregularidad jurídica de orden administrativo por omisiones, defectos formales o sustanciales, omisiones de procedimiento, ilegalidades en el contenido o en la motivación del acto o la desviación de poder que son los únicos fundamentos legítimos para pedir ante la Corte la nulidad de un acto administrativo por abuso de poder. Empero, si la vía escogida para decidir este asunto, hubiera sido la del trámite de recurso de nulidad, el resultado hubiera sido el mismo, porque no existe en el caso, acto administrativo que juzgar en cuanto a su validez o nulidad. Además, el interesado ha pretendido que la Corte examine el valor, efecto y alcance

de una sentencia judicial como si se tratara de un acto administrativo, lo cual es manifiestamente improcedente; reclama, asimismo, por faltas de procedimiento no perjudiciales al orden público y que de existir, serían causadas por la propia culpa o negligencia del reclamante, lo cual es contrario a derecho. En consecuencia, el recurso propuesto y la aclaratoria o ampliación solicitadas son manifiestamente improcedentes y temerarias.

Véase Nos. 3, 271, 381, 840, 846, 854, 880, 946, 963, 972, 1.050, 1.073.

b. *La violación de los principios generales del derecho*

1017. CSJ - SPA 14-10-63
G.O. N° 27298, 18-11-63, p. 202.986

Los actos violatorios del principio de la igualdad son susceptibles de impugnación.

Los impugnantes fundan en las siguientes razones su solicitud de nulidad:

1º) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 144 y 145 de la Ley de Reforma Agraria la regulación de los cánones de arrendamiento de los fundos rurales sólo es procedente *en beneficio de los pequeños y medianos productores*. Dicha Ley no define a qué agricultor o ganadero debe considerarse como tal; tampoco se ha hecho tal cosa por vía reglamentaria, pues no se ha promulgado todavía su Reglamento. En consecuencia, corresponde al Instituto hacer previamente tal clasificación, de un modo general, no individual, a fin de evitar abusos y desigualdades en la aplicación de la Ley, para después proceder en forma particular a regular las situaciones de hecho de cada caso concreto. Al no hacerlo así, “se han aplicado mal las dos disposiciones de los artículos 144 y 145 mencionadas, habiéndose incurrido en manifiesta ilegalidad”.

2º) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley de Reforma Agraria, sólo se permite regular los cánones de arrendamiento de *tierras* y el contrato de arrendamiento respectivo, autenticado por ante el Juzgado del Municipio Chacao de la Primera Circunscripción Judicial el 13 de mayo de 1954, en sus cláusulas 2ª y 3ª, prueba como consta de autos, que él comprende además “una instalación completa de carácter industrial, como lo es un trapiche, sus motores, reductores de velocidad, todos los demás implementos y accesorios, bombas de vapor, bombas eléctricas para agua y petróleo, taller de mecánica, etc.” y además una casa de habitación, con las comodidades descritas en el contrato. Por esto “al aplicar al mencionado contrato la disposición del artículo 145 de la Ley de Reforma Agraria, evidentemente se excedió el Instituto Agrario Nacional en las facultades que la propia Ley le confería”.

3º) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 *ejusdem*, la facultad del Instituto no es la de regular el cánón de arrendamiento de cada contrato o de cada productor, lo cual sería muy largo e impráctico, sino la de “*fijar precios máximos para toda una zona o región*”, a la cual quedan sujetos todos los contratos de arrendamiento” particulares que existen dentro de esa área, en forma de evitar así favoritismos o desigualdades. “Al no hacerlo así el Instituto Agrario Nacional ha incurrido en la violación una vez más del mencionado artículo 145 de la Ley de Reforma Agraria”.

4º) El Instituto Agrario Nacional ha incurrido también en ilegalidad, al violar “el principio de imparcialidad que debe regir los actos de la Administración Pública” como lo prueba el hecho de que desde la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Agraria “sólo se ha producido una sola y única regulación” que es la de autos.

5º) Al haberse llevado a cabo toda la tramitación administrativa del acto de regulación, en forma sumaria y secreta, se ha violado “el principio *audi alteram partem*”, y en consecuencia el Instituto ha incurrido nuevamente en ilegalidad; y

6º) Se ha incurrido igualmente en desviación de poder, porque “la zona donde está situado el inmueble arrendado no constituye una región agrícola, sino industrial, y al aplicarse en este caso disposiciones de la Ley de Reforma Agraria a zonas industriales, se ha hecho por finalidades que no son las que la Ley ha previsto, y entre ellas sobresalen, las de favorecer indebidamente a los arrendatarios.

Por su parte la Procuraduría de la Nación, después de quejarse de que sólo el 2 de agosto de 1962, cuando recibió las informaciones del Instituto Agrario Nacional sobre este caso, y las cuales había pedido en sendos oficios de 15 de febrero, 6 de abril, 4 de junio y 2 de julio de 1962, observa en sus informes efectivamente todo el propósito y espíritu de la Ley Agraria va dirigido a la finalidad de proteger los medianos y pequeños productores, que por razones de débil poder de contratación son frecuentemente víctimas de propietarios latifundistas, dueños de grandes extensiones de tierra. De allí que en la Ley se encuentra una reiterada referencia a pequeños y medianos productores, Este es el caso no sólo de los artículos 144 y 145 de la Ley de Reforma Agraria, directamente invocados por el Instituto Agrario Nacional para fundar su decisión en el presente caso, sino también entre otras, de las disposiciones contenidas en los artículos 130, 134 y 148”.

Por tanto, a juicio de la Procuraduría, la Corte Suprema de Justicia deberá declarar nula la reducción de Bs. 2.755,00 mensuales que el Instituto Agrario Nacional hizo del cánón de arrendamiento pactado entre el doctor Alberto Baumeister y los ciudadanos Alberto Santine, Hugo Sterling y Régulo Pérez Leboff, sobre la Hacienda “Santa Cruz”, situada en jurisdicción del Municipio Guatire, Distrito Plaza del Estado Miranda; y para concluir expresa: “Habiendo concluido que el acto impugnado es parcialmente contrario a derecho por haber incurrido el funcionario administrativo en

el vicio de desviación de poder, la Procuraduría General de la República juzga innecesario continuar en el análisis de las otras violaciones de Ley denunciadas en el libelo de demanda”.

Efectivamente la Corte encuentra que el Instituto Agrario Nacional ha incurrido en vicio de ilegalidad al fijar el cánón de arrendamiento de la Hacienda Santa Cruz, Municipio Guatire, Distrito Plaza del Estado Miranda, propiedad de la Sucesión del doctor Alberto Baumeister, en la cantidad de dos mil setecientos cincuenta y cinco bolívares (Bs. 2.755,00), sin antes haber definido de un modo general quiénes son los pequeños y medianos productores, en cuyo beneficio procede solamente la regulación de cánones de arrendamiento rurales, así como también sin haber limitado la misma a las tierras y sin hacerla por zonas para no incurrir en desigualdades y poder así comparar con ellas las pensiones que se están pagando en exceso a tales regulaciones generales, como expresamente lo ordena el artículo 145 de la Ley de Reforma Agraria.

Por las razones anteriormente expresadas, esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del acto administrativo emanado del Instituto Agrario Nacional el 26 de diciembre de 1960, por el cual se reguló el cánón de arrendamiento que los arrendatarios Alberto Santine, Hugo Sterling y Régulo Pérez, pagaban mensualmente a los herederos de Alberto Baumeister, propietario, del fundo de Caña de Azúcar, denominado Hacienda “Santa Cruz”, ubicada en el Municipio Guatire, Distrito Plaza del Estado Miranda.

B. *La exclusión de motivos de mérito*

1018.

CF

6-11-58

G.F. N° 22, 1958, p. 134

La oportunidad o conveniencia de un acto administrativo no puede ser revisada en vía jurisdiccional.

...Es de la naturaleza de todo acto realizado en ejercicio de una facultad discrecional, el que no puede ser revisado o anulado por otro poder en lo que se refiere al mérito o fondo. Esta conclusión resulta evidente porque de lo contrario, esa facultad discrecional no sería tal, ni propia de un poder; pero sí puede ser materia de revisión por lo que se refiere a la incompetencia del funcionario que lo dictó; o defecto de forma del acto, o a su ilegalidad, en cuyos casos procede su revocación o anulación.

1019. CSJ - SPA 12-12-63
G.O. N° 27344, 15-1-64, p. 203.356

La Corte solo puede revisar la legalidad de los actos administrativos, y no su conveniencia.

Se comprende el interés de la Nación por recibir periódicamente de las compañías petroleras informaciones relativas a las modificaciones y destrucciones que ellas hagan de sus obras permanentes, de la misma manera que las recibe de sus construcciones; pero, correspondiendo a la Corte examinar sólo la legalidad del acto administrativo recurrido y no su conveniencia, procede establecer que, a juicio de la Corte, las disposiciones legales y reglamentarias, en que el mismo se ha fundamentado, no incriminan, en forma alguna, la omisión sancionada con él. Por tanto la Corte considera afectada de ilegalidad la Resolución Ministerial recurrida.

5. LAS CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION

A. *Los requisitos procesales*

1020. CF 3-6-58
G.F. N° 20, 1958, pp. 123-124

Para que sea admisible el recurso contencioso administrativo de anulación es necesario que se impugne un acto administrativo que haya causado estado, en el término legal, y que lesione el interés legítimo del recurrente.

Pasa ahora la Corte a considerar el alegato de la parte reclamante y para ello, como en el caso anterior, parte de un supuesto: que en este procedimiento se ha interpuesto un recurso contencioso administrativo y no una acción principal contra la Nación.

La tramitación que habría de observarse en ese supuesto está pautada en la Ley Orgánica de esta Corte. El ordinal 9° del Artículo 7° le da atribución para “conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales”; y en la Sección Primera de su Capítulo V establece el procedimiento en ese caso y en los que no tengan un procedimiento especial.

El primero de los textos citados requiere para la procedencia del recurso, que exista un “acto de la Autoridad Administrativa contra el cual se dirija” y que el dicho recurso se promueva dentro del lapso que señala, que deberá contarse desde la fecha que también se indica.

Desde luego que, además de esos requisitos, el acto recurrido debe llenar otros que son, por principio y razón, necesarios para su procedencia. Tales son, que se haya agotado el recurso jerárquico ante la Administración, o sea, que el acto recurrido emane de autoridad administrativa cuyas decisiones no sean apelables, por ser ella la superior en la respectiva rama; y que además ese acto lesione un derecho subjetivo del reclamante.

Todos esos requisitos aparecen cumplidos en este expediente. El recurso se ha interpuesto contra una resolución del Ministerio de Hacienda, dentro del plazo que establece la Ley, o sea, en el menos favorable para el interesado, “dentro de los tres meses siguientes a la decisión impugnada”, la cual es de fecha 25 de enero de 1957 y el recurso se introdujo en esta Corte el 4 de febrero siguiente; y de ejecutarse aquélla, habría de lesionar un derecho subjetivo, —la exoneración de contribuciones—, que la reclamante sostiene que le asiste.

1021.

CSJ - SPA

11-8-71

G.O. N° 1484 Extr. 4-10-71, p. 29

Entre las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación que la sentencia enumera claramente, está el de la no existencia de un recurso paralelo.

La admisibilidad de dicho recurso según la jurisprudencia de la Corte, está subordinada a la concurrencia de los siguientes presupuestos: a) que la ley no prohíba expresamente dicho recurso o los otros que ella establece ordinariamente; b) que el recurrente tenga un interés actual y legítimo en las resultas del juicio; c) que no haya vencido el lapso de caducidad establecido en el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal; d) que el recurrente haya agotado los recursos administrativos legalmente establecidos; y, e) que el acto no pueda ser revisado por la Corte u otro tribunal mediante un recurso especialmente consagrado por la ley contra el acto impugnado.

Al incluir este último requisito entre los presupuestos de admisibilidad de dicho recurso, la Corte ha tenido en cuenta, más que teorías fundadas en la doctrina o jurisprudencia francesa, razones de lógica jurídica derivadas de la índole de nuestras propias instituciones. En efecto, sería ilógico considerar admisible el recurso de

nulidad, cuando el legislador haya establecido expresamente otro recurso, mediante el cual el órgano jurisdiccional no sólo puede examinar la legalidad del acto, sino cualquier otra circunstancia, que haga procedente la modificación o revocatoria de éste.

Esto es lo que ocurre en todas aquellas situaciones en las que una ley orgánica o especial instituye en lugar del recurso de nulidad, el de apelación para impugnar ante la Corte y otros tribunales, determinados actos de la administración pública nacional, puesto que en tal caso el derecho de defensa de los administrados puede extenderse a aspectos que no podría examinar el tribunal, si el recurso ejercido fuera el de nulidad por ilegalidad del cual puede conocer la Corte "cuando sea procedente" con arreglo a los términos del ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución.

Respecto de la expresión "cuando sea procedente" con la cual concluye dicha disposición, es necesario tener en cuenta, primero, que el constituyente no sanciona con la nulidad todos los actos contrarios a derecho, y luego, que el poder de legislar en las materias de la competencia nacional, de que está investido el Congreso, le permite establecer los "términos y condiciones" conforme a los cuales ha de ejercerse el derecho de defensa, consagrado en el artículo 68 de la Constitución. En otras palabras, dicho cuerpo es soberano para determinar el alcance de la tutela jurídica requerida en cada caso, y para establecer cuándo, cómo, ante qué órganos y por qué medios, puede ejercerse el derecho de defensa ante las autoridades administrativas o judiciales.

Véase Nos. 938, 940, 944, 947, 987, 995, 1086.

B. *La Legitimación*

a. *La Legitimación activa*

a'. *La exigencia de un interés legítimo, personal y directo en la impugnación de los actos de efectos particulares*

1022. CFC - SF
M. 1933, p. 189

15-6-32

El interés general sólo puede ser alegado en la acción popular legalmente admitida.

Sostiene el actor que él tiene la acción oblícua, seguramente para que se le dé este carácter a la que ha promovido, caso de que se la rechace como acción propia del denunciante. Pero a este respecto

se observa que el artículo 1.298 del Código Civil, que crea la acción oblicua, fija como condición para la existencia de ésta, que el actor sea acreedor de la persona en cuyo patrimonio figura la acción de que se trata; y Schumacher según se ha visto, no es acreedor de la Nación, y confírmalo el hecho de que llegar a serlo es por parte del actor el objeto del presente juicio, luego éste no tiene la expresada acción oblicua; ya que es una consecuencia ineludible del citado texto legal que, si Schumacher no puede cobrar de la Nación los dos quintos que acuerda la ley al descubridor, por falta de acreencia, menos puede obrar por acción oblicua, contra un tercero, deudor de la Nación. Ha alegado igualmente el actor, con el mismo fin de procurar la admisibilidad de la demanda, que él tiene la acción popular.

La Corte considera que, dado el principio del artículo 14 del Código de Procedimiento Civil, según el cual para que haya acción debe haber interés, se concluye que la acción popular por la cual se obra no por el interés personal, concreto y privado exigido por el dicho artículo 14, sino por el interés general, no existe sino en los casos y para los casos en que la ley la crea especialmente, como sucede en materia electoral, por lo que no estando establecida en ninguna de las leyes de la materia discutida la citada acción, se concluye que Schumacher no la tiene.

1023. CF 24-11-53
 G.F. N° 2, 1953, p. 189

De suerte que el titular de un interés legítimo que haya sufrido lesión como consecuencia de un acto administrativo determinado, debe ante todo interponer el recurso legal de apelación en el término que para el caso ha establecido la ley reguladora de la materia. Si así no lo iniciare, la decisión queda firme.

1024. CF 14-3-60
 G.O. N° 26222, 1-4-60, p. 194.255
 G.F. N° 27, 1960, pp. 127-132

La impugnación de los actos administrativos de efectos particulares sólo puede ser intentada por quien ostente un interés legítimo, personal y directo.

Por su propia naturaleza, así como por las consecuencias procesales que de ello pueda inferirse, es preciso analizar, en forma previa, y de acuerdo con lo alegado por el Procurador de la Nación, si

en el caso de autos, existe falta de interés en el actor para proponer la presente demanda; o, en otros términos, si posee legitimación activa en este recurso. Al efecto se observa:

Al solicitar la nulidad de la Resolución N° 1.317 de fecha 20 de abril de 1959 emanada del Ministerio de Fomento, afirma el actor que procede “haciendo uso de la acción denominada pública o popular”, acción que, como bien afirma la Procuraduría de la Nación, “es la que corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen un conglomerado, para impugnar la validez de un acto del Poder Público que, por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes*, y por tanto su vigencia afecta e interesa a todos por igual.”

Ahora bien, al fundamentar procesalmente su demanda, el actor afirma proceder “en atención a las previsiones contenidas en el ordinal 9° del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal”, disposición que concede a la Corte competencia para “conocer en *juicio contencioso* de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales”.

Se ha promovido, pues, en el presente caso, un recurso contencioso administrativo de anulación de un acto administrativo dictado por el Ministerio de Fomento, al cual le es aplicable el procedimiento previsto en el Capítulo V de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal. Dentro de este procedimiento es necesario puntualizar si están cumplidos los requisitos procesales para su admisibilidad, entre ellos los referentes a los sujetos que en él intervienen; y, en el caso concreto, el de la legitimación del sujeto activo, que ha sido objetada por la representación del Estado.

Los ordenamientos jurídicos que como el nuestro, admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, exigen, como requisito procesal, que el demandante ostente un interés que, en todo caso, ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro Código de Procedimiento Civil, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la ley lo exija actual.

Este interés que han de ostentar en el recurso de anulación de un acto administrativo las partes, entendiéndose por tales las que han establecido una relación jurídica con la Administración pública, o aquel a quien la decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo, en el caso de la acción popular basta que sea de carácter simple. De aquí que, en el primer supuesto, sólo pueden actuar los sujetos a quienes directamente afecta el acto administrativo; y en el segundo, cualquier ciudadano puede ejercer la acción para atacar un acto lesivo al interés general.

Nuestra propia legislación establece normas procedimentales especiales para los casos de acciones de anulación de los actos admi-

nistrativos a que se refiere el ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en cuyos casos los litigantes deben tener interés particular y legítimo en la controversia; en ese mismo ordinal, se prevee un lapso de caducidad de seis meses para las respectivas acciones y recursos contra tales actos administrativos; y se dispone, en el artículo 25 *ejusdem*, que se emplace por Cartel “a todos los que se crean *interesados* a fin de que concurren dentro de un lapso prudencial a *hacerse parte* en el recurso”; se consagran allí mismo todos los trámites de una verdadera contención, tales como lapsos de promoción y evacuación de pruebas; confesión, experticia, inspección ocular; y, en fin, se estatuye igualmente en ese trámite procedimental, que, “en la resolución del recurso, la Corte podrá confirmar, revocar o reformar la decisión impugnada o reponer el procedimiento.” Cuestiones éstas lógicamente inherentes al proceso contencioso de anulación, pero no al que nace de una acción popular.

En virtud de las razones expuestas, estima la Corte que, tratándose en el caso de autos, de un proceso contencioso administrativo por el cual se solicita la nulidad de una Resolución Ministerial, con base en el ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica de este Alto Tribunal, sólo podían accionar contra ellas las personas directamente afectadas por dicha Resolución, esto es, las que tuvieran un interés legítimo en su anulación, interés del que precisamente carece el demandante, que ha procedido, como él mismo afirma, en ejercicio de una acción popular o pública, improcedente en el caso de autos.

Por las razones expuestas, la Corte Federal, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que es inadmisibles la presente demanda, por no tener el actor interés legítimo para proponerla.

1025 .

CSJ - SPA

6-2-64

G.O. N° 27373, 21-2-64, pp. 203.590-1

Siempre que exista un interés determinado y directo, de cualquier clase que sea, existe legitimación para intentar el recurso contencioso-administrativo de anulación; para ello no es suficiente el mero interés en la legalidad.

Como cuestión previa ha de ser analizado y resuelto el planteamiento que hizo el Procurador General de la República, en su dictamen de 20 de febrero de 1963, que cursa en autos, en el cual sostiene

la falta de legitimación en el actor para incoar este proceso. En efecto, en el aludido dictamen asienta el representante de la Nación, que “el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por extensión al procedimiento contencioso-administrativo a falta de una Ley especial que lo regule, dice que en el libelo de demanda deben expresarse las razones e instrumentos en que ella se funda y el carácter con que el actor debe presentarse”.

Y agrega el dictamen: “La disposición tiene por objeto alcanzar la identificación plena de la acción intentada y de la persona que la ejercita, a fin de que el demandado, por una parte, pueda saber perfectamente por qué se le demanda y por quién, de manera que se encuentre en situación ideal para oponer sus defensas contra la pretensión concreta del actor y, de otra, el Juez quede efectivamente capacitado para decidir si aquéllas defensas o esta pretensión se hallan ajustadas a derecho, o si el actor es titular legítimo de la acción incoada”.

A este respecto se observa, que, en realidad, la legitimación es uno de los requisitos procesales que debe ser examinado por el órgano jurisdiccional en el acto de sentenciar. En la doctrina procesal moderna, la legitimación tiene un significado concreto. Así como la capacidad —llamada también *legitimatio ad processum*— implica la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, la legitimación —llamada también *legitimatio ad causam*— implica la aptitud de ser parte en un proceso concreto. Tal aptitud viene determinada por la posición en que se encuentren las partes respecto de la pretensión procesal; por lo que, sólo las personas que mantengan determinada relación con la pretensión están legitimadas en el proceso en que la misma se deduce.

Según lo expuesto, en el Derecho procesal no es suficiente el concepto de parte. La presencia de partes justifica un proceso, no que la parte tenga derecho a incoar uno determinado. Así, falta una ulterior determinación que establezca que el demandante es el sujeto que tiene derecho a serlo en el proceso de que se trate y el demandado la persona que haya de sufrir la carga de asumir tal postura en ese proceso. Del mismo modo, en el proceso contencioso-administrativo —dice la doctrina— no basta la existencia de un interesado que alegue la legitimación; sino que es preciso que acredite tener esa cualidad precisamente en el proceso administrativo de que se trate; es decir: tiene que ser la persona concreta, con facultad de poder reclamar o imponer una decisión administrativa.

En resumen, puede estimarse la legitimación como la consideración especial en que tiene la Ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio.

En el caso de autos, la acción de nulidad intentada la fundamenta el actor en la disposición del Ordinal 9º del artículo 7º de la Ley

Orgánica de la Corte Federal, conforme a la cual, compete a este Supremo Tribunal, Sala Político-Administrativa, conocer en juicio contencioso, de las acciones o recursos por abuso de poder y otras ilegalidades, de las resoluciones ministeriales y, en general, de los actos de las autoridades administrativas de la Nación, los Estados y los Municipios. Por consiguiente, tratándose de un recurso de anulación de un acto administrativo, como lo es un permiso de instalación y construcción de un establecimiento como el señalado en la demanda, es necesario determinar si el actor mantiene la legitimación activa suficiente para proponer tal recurso.

La Procuraduría General de la República, al referirse concretamente a este punto, invoca el citado Ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en cuanto dispone, que las acciones y recursos de anulación de los actos administrativos por ilegalidad caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, *o de la fecha de notificación del acto al interesado*, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare. “El texto legal —dice el Procurador— aclara así que el recurso en él consagrado tiene por objeto constatar la nulidad de los actos jurídicos allí señalados, nulidad que, por su misma naturaleza, no origina una acción imprescriptible, sino sujeta, por el contrario, a un término breve de caducidad, y no ejercitable por cualquier ciudadano, *sino sólo por aquel que ostente un interés jurídicamente relevante en la revocación del acto*”.

Tal criterio concuerda plenamente con principios mantenidos en los ordenamientos jurídicos que admiten el proceso contencioso de anulación, en los que se exige que el demandante ostente un *interés*; pero un interés que reúna ciertos requisitos, tales como interés personal, directo y legítimo. Con esta exigencia —que la acoge plenamente el Código de Procedimiento Civil venezolano en el artículo 14 —se trata de evitar que cualquiera persona pueda molestar a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, con una pretensión respecto de la que no tenga interés alguno. De aquí la diferencia que se observa, en cuanto a la legitimación activa, entre los recursos de anulación por ilegalidad o abuso de poder y los recursos de nulidad de actos de carácter general: leyes, reglamentos, ordenanzas, los cuales pueden ser impugnados por la vía de la acción popular, ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, esto es, que tenga capacidad procesal.

Según lo expuesto, siempre que exista un interés determinado y directo, de cualquier clase que sea, existe legitimación para demandar la anulación de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder.

Así lo ratifica expresamente la doctrina al sostener que el recurso por exceso de poder puede ser intentado únicamente por aquellas

personas, naturales o jurídicas, que tengan interés en la anulación del acto impugnado. El interés, en tales casos, puede ser material o moral, individual o del grupo del cual forma parte el recurrente; pero *no es suficiente para intentar el recurso invocar el derecho que tiene todo ciudadano a que la administración respete la legalidad.*

Por consiguiente, por muy amplio que sea el sentido que quiera darse al concepto de interés para los efectos de la legitimación activa en materia contencioso-administrativa, resulta indudable que no se puede entender que exista tal legitimación por el hecho de que cualquier ciudadano quiera que la Administración pública obre con arreglo a la Ley.

En el caso de autos, el actor, ciudadano José Henrique Moreau Meyer, afirma en su demanda que existe irregularidad “en el Permiso N° 13.686 de fecha 27 de septiembre de 1961 otorgado por la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, mediante el cual se autorizó la construcción de una Fuente de Soda del tipo Auto-Kiosko en la Zona Residencial de la Urbanización Las Mercedes, en la esquina formada por las calles Valle Arriba y Nueva York, y la cual zona figura en el Plano General de Zonificación respectivo para el Distrito Sucre del Estado Miranda, como zona R-3, exclusivo para uso de vivienda familiar aislada”.

Agrega así mismo el demandante: “Como se desprende claramente de todo lo expuesto y de los recaudos producidos, no cabe la menor duda de que ha sido violada la Ordenanza de Zonificación vigente para el Distrito Sucre del Estado Miranda por parte del Concejo Municipal de dicho Distrito y por la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas de ese mismo Concejo Municipal. En efecto, —añade—, han sido violados por los citados organismos los siguientes artículos de la Ordenanza de Zonificación en referencia que aparece publicada en Número Extraordinario de la Gaceta Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda de fecha 20 de diciembre de 1958; dichos artículos son los siguientes: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 30, 116, 236, 241, 243 y 244”.

Luego de transcribir algunas de las indicadas normas y de exponer razones para demostrar las ilegalidades que denuncia, el actor concluye: “En consecuencia, en virtud de todo lo expuesto en los Capítulos anteriores y habiendo agotado todas las vías extrajudiciales para la revocatoria del Permiso N° 13.686 y *obtener el restablecimiento del orden legal violado*, es por ello que me veo precisado a demandar, como formalmente lo hago, haciendo uso de la facultad que me otorga el Ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal vigente, y estando dentro del plazo legal para ejercer mi derecho, las siguientes peticiones...”: nulidades del Acuerdo del Concejo Municipal y Permiso de Construcción de la Fuente de Soda del tipo Auto-Kiosko, ubicada en la Urbanización Las Mercedes.

Como claramente puede observarse de los términos del libelo, y, concretamente, de su parte petitoria, el único interés invocado por el actor en su demanda de nulidad es el de "*obtener el restablecimiento del orden legal violado*". Aparte de este empeño en el mantenimiento de la legalidad, no se invoca en el escrito de la demanda ningún otro interés, material o moral, del actor, que hubiere podido ser afectado por el acto administrativo cuya nulidad solicita.

Fue solo en la etapa probatoria cuando la parte actora promovió, como única prueba, la testimonial de dos personas pretendiendo acreditar que el demandante "habita desde hace varios años en la Urbanización residencial Las Mercedes, en esta ciudad de Caracas, en la Calle Nueva York, Quinta Mungao", y que en frente de la casa de habitación del doctor José Henrique Moreau existe, desde hace más de un año, una fuente de soda o Auto-Kiosko denominado "TOLON", ubicado entre las calles Valle Arriba y Nueva York de la Urbanización Las Mercedes". Tal elemento probatorio, además de ser inapreciable por impertinente, ya que no corresponde a ningún alegato del libelo, resultaría en todo caso insuficiente para acreditar que el actor, no obstante habitar frente al establecimiento indicado, experimenta algún perjuicio de orden material o moral.

De acuerdo con lo expuesto, el interés del actor en el presente proceso quedó exclusivamente concretado, como él mismo lo confiesa en el libelo de su demanda, "*a obtener el restablecimiento del orden legal violado*"; pero, según ha quedado demostrado, el mero interés a la legalidad, no basta para integrar el concepto jurídico de legitimación activa que se exige en el recurso de anulación por ilegalidad o abuso de poder contemplado en el derecho contencioso-administrativo.

Resuelta así la cuestión previa relativa a la falta de legitimación en el actor para proponer su acción, es innecesario entrar a conocer sobre la ilegalidad planteada.

1026.

CSJ - SPA

25-11-64

G.F. N° 46, 1964, pp. 157-160

Para que proceda el recurso contencioso-administrativo de anulación es necesario que el recurrente guarde su carácter de interesado legítimo durante todo el proceso.

Vistos. Con los informes de la parte actora, con fecha ocho de octubre de mil novecientos sesenta y dos, el ciudadano A. J. R., debidamente asistido de abogado, introdujo ante la Corte demanda de nulidad "del acto y la Resolución adoptada por el Concejo Municipal del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda", en virtud de

los cuales se le negó, según afirma, la incorporación y el ejercicio de su cargo de Concejal Principal de ese Cuerpo Edilicio y el pago de salarios o sueldos "que por Ley le correspondían por el ejercicio del referido cargo".

Admitida la demanda, conforme al auto del Juzgado de Sustanciación de fecha 7 de marzo de 1963, se ordenó la notificación del Procurador General de la República, la cual vino a cumplirse con fecha 10 de junio de 1963, debido a inconvenientes surgidos en el proceso, en modo alguno imputables al Tribunal Sustanciador. Relacionada la causa, se llamó a informes, habiéndose llevado a cabo el acto respectivo, en la audiencia del 2 de junio de 1964, al cual comparecieron el demandante y su abogado asistente y consignaron sus informes escritos que la Sala ordenó agregar al expediente, y se dijo Vistos.

Estudiados como han sido detenidamente, los elementos que cursan en autos, pasa la Corte a decidir y al efecto observa:

Expone el demandante que el siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y ocho, fue electo Concejal Principal del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, según postulación hecha por el partido U.R.D.; que se incorporó al ejercicio de su cargo el diez de diciembre de mil novecientos cincuenta y ocho y que estuvo en ese ejercicio hasta el día tres de junio de mil novecientos sesenta, fecha ésta en que fue arrestado y conducido a la Cárcel Modelo de Caracas "en razón, según dice, de una infundada denuncia hecha por el Presidente del Concejo Municipal, la cual resultó sin fundamento alguno y sin estar ajustada a derecho, conforme se evidencia de la sentencia dictada al respecto por la Corte Superior Segunda en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en fecha veintitrés de mayo de mil novecientos sesenta y dos". Añade el actor que, sobreseida como fue la causa en su favor, solicitó su reincorporación al seno del Concejo Municipal del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, en su carácter de Concejal Principal, electo para el período constitucional correspondiente, el cual concluía el día primero de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, de conformidad con lo previsto en la Décimanovena Disposición Transitoria de la Constitución. Que su requerimiento en tal sentido fue desoído, negándosele el derecho que le acuerda la Constitución, de incorporarse a dicho Cuerpo y de recibir el sueldo que por Ley le estaba asignado a su cargo, primero, "por acto ilegítimo del Presidente del Concejo" y después, "por decisión ilegítima tomada por unanimidad en sesión celebrada por el referido Concejo Municipal". Que por tales razones acude a la Corte, de conformidad con la atribución 9ª del Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, para que se decrete la nulidad del acto y la Resolución adoptada por el Concejo Municipal del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda que le negó la incorporación y el ejercicio del cargo de Concejal Principal de ese Cuerpo Edilicio

y el pago del salario o sueldos que por Ley le correspondían, por el ejercicio del referido cargo.

Con fecha veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y tres, emitió su dictamen el Procurador General de la República, y luego de diversas consideraciones, concluye oponiendo a la acción intentada, la excepción prevista en el ordinal 7º del Artículo 248 del C. de P. C., por no expresarse en el libelo, el objeto de la demanda, como lo exige el Artículo 237 *ejusdem*.

La Corte considera necesario examinar, como cuestión previa, si en el presente caso concurren los requisitos procesales sobre los cuales descansa la facultad que tiene el actor para deducir en juicio su pretensión. En efecto, para la actuación procesal no es sólo suficiente el concepto de parte, puesto que si en verdad, la presencia de ellas justifica el proceso, ello no significa que la parte tenga siempre derecho a incoar uno determinado para obtener una decisión jurisdiccional. Se requiere, además, una determinación ulterior que establezca si el demandante es el sujeto con derecho a serlo en el proceso de que se trate y el demandado, la persona que haya de sufrir la carga de asumir esa postura en ese mismo proceso. Estas normas generales de derecho procesal tienen aplicación en lo contencioso-administrativo, donde no basta la existencia de un interesado que mantenga relaciones jurídicas con determinado órgano público, sino que es preciso además que ese interesado pueda serlo también y necesariamente a través de todo el proceso por él incoado, es decir, tiene que ser la persona concreta, con carácter y facultades para poder reclamar y obtener una decisión relativa a sus pretensiones.

Los anteriores principios son aplicables a los interesados que, con base en el ordinal 9º del Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, acudan a este Supremo Tribunal, en los supuestos allí previstos, como lo es el del caso de autos.

Como consecuencia de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que el demandante instauró el presente proceso alegando su carácter de miembro principal del Concejo Municipal del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, electo para el período, que según él mismo afirma, había de finalizar el 1º de enero de 1964. O sea, que su legitimación en este caso emanaba, exclusivamente, de esa condición de Concejal, invocada por él, al solicitar la nulidad del acto de la Cámara Municipal que le negó la reincorporación. Por tanto, vencido el 1º de enero de 1964 el período constitucional establecido para el mandato popular conferido por la elección, cesó desde entonces la investidura edilicia del actor y, por consiguiente, la legitimación y el interés jurídico que inicialmente mantuvo en este proceso; hasta el punto de que, si se dictara una decisión que le fuera favorable, no podría en forma alguna producirse el efecto solicitado en la demanda, o sea, el reintegro del demandante a una Corporación de la cual ya no forma parte, y el ejercicio de una función que no posee.

Por las razones expuestas, la Corte estima innecesario analizar y decidir la cuestión de fondo planteada; y, en consecuencia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de nulidad interpuesto en este procedimiento.

1027. CSJ - SPA 18-2-71
G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, pp. 5-7

El recurso contencioso-administrativo, para ser admitido, requiere que el recurrente sea titular de un interés legítimo que justifique su participación en el proceso, el cual está condicionado por la relación que tenga con el objeto del litigio.

El ciudadano Felipe Serrano, debidamente asistido de abogado, ocurrió a la Corte, en escrito de fecha diez de junio de 1969, para solicitar la nulidad “del acto del Concejo Municipal del Distrito Federal, aprobado en su sesión de fecha 14 de marzo del citado año, por el cual se aprueba un informe de la Comisión de Urbanismo, referente a la multa impuesta al señor Manuel Díaz y la orden de demolición de la construcción hecha sin permiso legal, en un inmueble ubicado en la Urbanización La Florida, Avenida Los Chaguaramos, Parroquia El Recreo, Quinta Lealdina, propiedad del señor Manuel Díaz”...

Expresa el recurrente que “por Resolución N° 03.026, de fecha 25 de octubre de 1968, dictada por la Gobernación del Distrito Federal, Dirección de Obras y Servicios, del Departamento Libertador, por aplicación del artículo 56 de la vigente Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, se impuso al ciudadano Manuel Diaz una multa de seis mil bolívares (Bs. 6.000,00) y además, se le ordenó efectuar la demolición de todo lo construido, sin permiso, en el inmueble”, cuya ubicación se ha indicado antes, por haber ejecutado dicha construcción “sin el permiso correspondiente y en contravención a lo dispuesto en los artículos 1° y 16 de la citada Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General”. Añade el actor que la Resolución N° 03.026, de la Gobernación del Distrito Federal” es una decisión o acto administrativo que no admite revisión y menos revocatoria por haber quedado definitivamente firme, al no prosperar el recurso de apelación interpuesto por la señora Lealdina Fernández de Díaz a nombre de Manuel Díaz”; que esta Resolución fue confirmada por el Concejo Municipal en su sesión de 30 de diciembre de 1968, al aprobar el informe de la Comisión de Urbanismo N° CU-580, de fecha 27 de diciembre de 1968, al resolver la apelación interpuesta por la ciudadana Lealdina

Fernández de Díaz, a nombre del ciudadano Manuel Díaz; que, en virtud de lo expuesto, la Resolución de la Gobernación del Distrito Federal N° 03.026, de fecha 25 de octubre de 1968, “es un acto administrativo que tiene la fuerza legal de la cosa juzgada”, no obstante lo cual, el señor Manuel Díaz introdujo extemporáneamente ante el Concejo una solicitud pidiendo la reconsideración de las sanciones impuestas por la citada Resolución, y que el Concejo, sin fundamento legal alguno, le dio curso a dicha solicitud y “en sesión celebrada el 14 de marzo de 1969 aprueba un informe marcado CU-74 de fecha 13 de marzo de 1969, presentado por la Comisión de Urbanismo dependiente de ese Concejo, en el cual propone: que se levante la sanción aprobatoria de la Cámara Municipal impartida al Informe CU-580, sesión del 30 de diciembre de 1968; que se modifique la sanción contenida en la Resolución N° 03.026, de fecha 25 de octubre de 1968, en la siguiente forma: a) queda ratificada la multa de seis mil bolívares (Bs. 6.000,00) que le fue impuesta al ciudadano Manuel Díaz; b) que se suspenda la orden de demolición contenida en la misma Resolución; c) queda autorizado al uso de vivienda para la obra sancionada, por ningún respecto podrá ser de uso comercial”.

Continúa el recurrente diciendo que el acto que antecede “es a todas luces inadmisibles y contrario a derecho, toda vez que el Concejo Municipal agotó su facultad en la primera decisión, la del 30 de diciembre de 1968; y no es ni puede ser el Juez de sus propios actos, aparte de que una vez expedido uno de ellos, se torna dicho acto intocable para el Concejo Municipal, al que le está vedado reconsiderar su decisión que ya es definitiva y que ha sido transmitida a los interesados, y ha empezado a producir efectos de acuerdo con su naturaleza”. Expresa el solicitante que ocurre a la Corte, en ejercicio de la acción popular “a que se refiere el artículo 68 de la Constitución” y fundamenta su recurso en lo previsto por los artículos 26, 29, 117, 119 y 215 ordinal 4° de la Constitución.

El actor acompañó a su demanda copias certificadas de los actos administrativos mencionados en aquélla y el poder original otorgado a los abogados que lo representan en el juicio.

Durante la tramitación del proceso, el Procurador General de la República, quien fuera notificado en la forma legal, manifestó a la Corte que se abstendría de dictaminar sobre el recurso de nulidad propuesto, en virtud de que el Ejecutivo Nacional, “por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, lo ha dispuesto así —según lo establecido en el Parágrafo Único del artículo 4° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República— por considerar que el asunto no interesa a la Administración Pública Nacional”.

En la oportunidad legal de informes, los apoderados del recurrente presentaron escrito que contiene la ratificación de los puntos de vista recogidos por el libelo; y el ciudadano Manuel Díaz de Oliveira,

debidamente asistido de abogado, y dueño de la construcción a que se refiere el acto administrativo impugnado, expuso ante la Corte los alegatos siguientes: que la presente causa tiene como finalidad constatar la legalidad de un acto administrativo emanado del Concejo Municipal del Distrito Federal; que tal acto responde a una finalidad del Estado como lo es la de fiscalizar, por medio del poder municipal, las obras de arquitectura emprendidas por los administrados, quienes quedan sometidos en este aspecto de su actividad a las disposiciones respectivas de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General; que el órgano a través del cual se imponen las sanciones legales es la Dirección General de Obras y Servicios Municipales y el órgano competente para oír las apelaciones contra las sanciones impuestas es el Concejo Municipal, conforme a las previsiones de dicha Ordenanza; que, en consecuencia, el acto impugnado es un acto administrativo dictado por el Concejo Municipal, no en uso de sus atribuciones como cuerpo deliberante, sino en el ejercicio de sus funciones administrativas; que en tal virtud, un acto de esta naturaleza no es impugnabile por la vía de la acción popular que tampoco está contemplada por el artículo 68 de la Constitución, y que, por consiguiente, por tratarse en el caso de la impugnación de un acto administrativo de naturaleza individual se está ante un recurso contencioso-administrativo de nulidad; que el señor Felipe Serrano no expresa el carácter con que procede en el juicio, motivo por el cual carece de legitimación activa para intervenir en el mismo, y “en virtud de no haber otra oportunidad procesal, opone a la acción propuesta, la excepción consagrada en el numeral 1º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, para que sea decidida... en forma previa a la definitiva”.

En cuanto al fondo, el citado compareciente dice que el Concejo Municipal actuó en ejercicio de sus propias facultades, pues está admitido por el Derecho Administrativo que los actos que violen el principio de legalidad conforme al cual deben producirse, pueden ser revisados por el órgano que los dicta como medio de restablecer el orden jurídico violado.

Concluido el procedimiento y analizados los elementos de autos, pasa la Corte a dictar su fallo y al efecto, observa:

Como cuestión previa ha de ser resuelto el planteamiento hecho por el ciudadano Manuel Díaz de Oliveira, en su escrito de fecha veintinueve de octubre de mil novecientos setenta, en el cual sostiene la falta de legitimación en el actor para incoar este proceso. En efecto, en su escrito ante la Corte, el mencionado ciudadano, después de establecer en sus alegatos que el acto cuya nulidad se ha solicitado es un acto administrativo de efectos individuales, el cual no es susceptible de ser impugnado por la vía de la acción popular, expresa: “aclarado el problema de la calificación jurídica del acto cuya nulidad se ha solicitado, conviene entonces determinar el tipo de acción que en este proceso se trata

de dilucidar, ya que sobre este tema existe una confusión absoluta en el libelo... el actor ha calificado su acción como una acción popular, ha sostenido... que actúa en ejercicio de la acción popular a que se refiere el artículo 68 de la Constitución, en relación con lo preceptuado en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal... en primer lugar, el artículo 68 de la Constitución no consagra o establece lo que en el Derecho Administrativo se conoce con el nombre de acción popular, tal dispositivo legal, enmarcado dentro del Capítulo III de la Constitución que trata de los Derechos Individuales, consagra la posibilidad que tienen todos los ciudadanos de ocurrir a los órganos de la Administración de Justicia, en defensa de sus derechos e intereses, es decir, de accionar en justicia; criterio éste muy alejado desde el punto de vista jurídico del concepto de acción popular”.

En relación con lo expuesto, procede analizar, en primer término, si en el caso de autos existe interés en el actor para proponer la presente demanda de nulidad o en otros términos si éste posee legitimación activa para intervenir en este recurso. La Corte observa al respecto, que al solicitar el recurrente la nulidad “del acto emanado del Concejo Municipal del Distrito Federal, aprobado en sesión de fecha 14 de marzo de 1969”, afirma que procede en ejercicio de la acción popular. Es de doctrina, y así lo tiene establecido la Corte en reiterada jurisprudencia, que este recurso es el que corresponde a cualquier ciudadano, que en tal situación actúa como parte legítima, “para impugnar la validez de un acto del Poder Público, que por tener un carácter normativo y general, obra *erga-omnes*, y por tanto su vigencia afecta e interesa a todos por igual”. En tal virtud, la acción que se da en el caso a cualquiera del pueblo (de allí su denominación) está dirigida a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien por esta sola razón, no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo. Este carácter distingue a la acción popular de la acción o recurso contencioso-administrativo, dirigido éste a la defensa de un derecho subjetivo y por consiguiente, el sujeto que lo ejercita requiere de un interés jurídico diferencial, es decir de un interés legítimo que justifique su participación en el proceso.

Ahora bien, al fundamentar procesalmente su demanda, el actor invoca en su favor lo previsto en los artículos 26, 29, 68, 117, 119 y 215, ordinal 4º de la Constitución. La primera de las disposiciones citadas se refiere a enunciados generales de la Carta sobre organización y régimen Municipal en cuanto al desarrollo normativo de los principios constitucionales con arreglo a lo que se establezca en las leyes orgánicas nacionales y en las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados. La Corte no encuentra vinculación alguna entre el recurso propuesto y la declaración de principios contenida en esta disposición constitucional, motivo por el cual prescinde por completo de su análisis.

Las demás disposiciones constitucionales invocadas tienen que ver con la naturaleza del acto impugnado, con los supuestos vicios sustanciales y formales que contiene y con la procedencia del recurso intentado. A este respecto observa la Sala, que el acto impugnado es una decisión del Concejo Municipal del Distrito Federal, dictada, según el impugnante, por dicho Cuerpo, en forma extemporánea y fuera del campo de sus atribuciones constitucionales y legales, mediante la cual se confirmó la sanción pecuniaria impuesta al señor Manuel Díaz Oliveira, en Resolución de la Gobernación del Distrito Federal, de fecha 25 de octubre de 1968, y se revocó la orden de demolición contenida en dicha Resolución. Esta circunstancia demuestra que el acto impugnado no es en manera alguna un acto que afecte el interés público ni él contiene, en su esencia o en su forma, "un acto del Poder Público de carácter normativo y general, de efectos *erga-omnes* y cuya vigencia, por consiguiente, afecte e interese a todos por igual". Por el contrario, el acto impugnado es, por su naturaleza y fines, un acto administrativo de efectos individuales y el recurso ejercido contra su validez, aun cuando no lo exprese así el escrito de demanda, es el recurso contencioso-administrativo de anulación de un acto administrativo dictado por el Concejo Municipal del Distrito Federal, al cual le es aplicable el procedimiento previsto en el Capítulo V de la Ley Orgánica que rige las atribuciones de esta Sala. En efecto, durante la tramitación del presente recurso a dicho procedimiento se acogieron, tanto los recurrentes como los otros interesados que intervinieron en él. En consecuencia, es necesario determinar si están cumplidos en el caso, los requisitos procesales para la admisibilidad del recurso, entre ellos los referentes a los sujetos que en él intervienen; y en el caso concreto, el de la legitimación del sujeto activo que ha sido objetada por la representación del interesado, oponiendo al efecto la excepción contenida en el ordinal 1º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil.

Como lo tiene establecido esta Sala en decisiones recaídas sobre casos similares al actual (sentencias de fechas 14 de marzo de 1960 y 6 de febrero de 1964), nuestro ordenamiento jurídico admite el recurso contencioso de anulación de actos administrativos pero exige, como requisito procesal que el demandante ostente un interés que, en todo caso ha de ser personal, directo y legítimo. Por este motivo, así como en el proceso ordinario, el demandante es el sujeto que tiene derecho a serlo y el demandado, la persona obligada a asumir tal postura en el mismo, en el proceso contencioso administrativo el actor tiene que ser la persona concreta, con facultad de poder reclamar contra una decisión administrativa. "En resumen, ha dicho la Corte, puede estimarse la legitimación como la consideración especial en que tiene la Ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en determinada relación con el objeto del litigio". Esta relación determina precisamente el interés que vincula a los particulares con el proceso a través del nexo

jurídico que se establece, por efecto del acto administrativo, entre la Administración y los administrados. Por consiguiente, la persona que resulte lesionada a causa de la decisión administrativa debe estar procesalmente asistida de su derecho o su interés legítimo. No sucede así en el caso de la acción popular, en la cual, como se ha dicho antes, basta que este interés sea simple. En el primer caso, sólo pueden actuar los sujetos que resulten directamente afectados por el acto administrativo. En el segundo, cualquier ciudadano puede ejercer la acción para atacar un acto lesivo al interés general. Al referirse al significado de estos conceptos en el proceso contencioso-administrativo, ha dicho la Corte: "...por muy amplio que sea el sentido que quiera darse al concepto de interés para los efectos de la legitimación activa en materia contencioso-administrativa, resulta indudable que no puede entenderse que exista tal legitimación por el hecho de que cualquier ciudadano quiera que la Administración Pública obre con arreglo a la Ley".

En virtud de las razones expuestas, estima la Corte que, tratándose en el caso de autos, de un proceso contencioso-administrativo por el cual se solicita la nulidad de una decisión del Concejo Municipal del Distrito Federal, en aplicación de lo previsto por el artículo 7º, ordinal 9º de la Ley Orgánica de este Alto Tribunal, sólo podían accionar contra esa decisión las personas directamente afectadas por ella, vale decir, las que tuvieran un interés legítimo en su anulación, interés que precisamente, no ha probado tener el demandante, quien ha procedido, como él mismo lo afirma, en ejercicio de una acción popular que es inadmisibles en el caso de autos.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la demanda de nulidad a que se refieren estas actuaciones.

1028 .

CSJ - SPA

21-12-72

G.O. N° 1568 Extr., 12-2-73, pp. 3-4

En el recurso contencioso-administrativo, no basta que el recurrente alegue su interés legítimo lesionado, sino que tiene que demostrarlo.

En la oportunidad de decidir el presente recurso de nulidad, la Corte observa:

Dos cuestiones previas deben ser resueltas por haber sido opuestas como defensas contra el recurso de nulidad intentado en el presente caso: la falta de legitimación en la parte actora para incoar el proceso y la caducidad del recurso por haberse cumplido el término legal para ejercerlo. Con relación al primer punto, ha es-

tablecido ya la Corte que la legitimación es uno de los requisitos procesales que toca examinar al órgano jurisdiccional en el acto de sentenciar. Sobre el significado concreto de este concepto procesal se ha dicho que “así como la capacidad —llamada también *legitimatío ad processum*— implica la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, la legitimación —llamada también *legitimatío ad causam*— implica la aptitud de ser parte en un proceso concreto. Tal aptitud viene determinada por la posición en que se encuentran las partes respecto de la pretensión procesal; por lo que, sólo las personas que mantengan determinada relación con la pretensión están legitimadas en el proceso en que la misma se deduce”. (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 6 de febrero de 1964). Conforme a lo expuesto, así como en el Derecho Procesal la capacidad del actor está determinada por la existencia de la acción que pone en movimiento el derecho que se pretende, en el proceso contencioso-administrativo no basta la existencia de un interesado que alegue la legitimación; sino que es necesario que aquel sujeto demuestre la existencia de la cualidad con que se presenta porque tiene facultad para reclamar o imponer una decisión administrativa en virtud del trato que le da la Ley por la relación establecida entre él, como sujeto del proceso, y el objeto mismo del litigio.

En el caso de autos, la actora fundamenta su recurso en lo dispuesto por el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, conforme al cual corresponde a esta Sala conocer en juicio contencioso, de las acciones o recursos por abuso de poder y otras ilegalidades, de las resoluciones ministeriales, y, en general, de los actos de las autoridades administrativas de la Nación, los Estados y los Municipios. En consecuencia tratándose en el caso, de la nulidad de un permiso de construcción de un establecimiento como el señalado en la demanda, es necesario determinar si existe en la demandante, la legitimación activa suficiente para proponer el recurso intentado.

El apoderado del doctor Lanz López alega que la acción intentada “tiene esencial fundamento en el interés personal de la actora de verse privada de la vista panorámica de que hoy disfruta, en el temor de promiscuidad con personas de categoría social inferior, de hacinamiento, de ruidos y bullicios, de congestionamiento de tránsito, etc., argumentos estos de irrelevancia jurídica para tutelar una acción de nulidad como la que nos ocupa... “ahora bien, la actora pide la nulidad de las autorizaciones impugnadas, por haberse otorgado con violación de las normas legales que cita en su demanda, y al efecto, invoca su interés en “preaver las consecuencias lesivas” a su patrimonio por la construcción del proyectado edificio en un terreno vecino a la casa-quinta “Lulusa” de su propiedad, situada en la Urbanización Altamira. Con este fin, aparece acreditado en autos por la respectiva prueba documental, la propiedad de la actora sobre

la referida casa-quinta; la propiedad que tiene el doctor Lanz López sobre el terreno situado en la manzana 57 de la Urbanización Altamira, destinado para la construcción del citado edificio, conforme a los términos del permiso municipal impugnado; la situación de vecindad de los inmuebles nombrados, pues de conformidad con el Plano General de la Urbanización Altamira, se observan “que tienen intermedia la calle Los Bambúes, por los linderos Oeste y Sur, de la casa-quinta, y Norte y Este, del terreno por edificar; prueba testimonial de la posesión legítima que ejerce la actora sobre el citado inmueble de su propiedad; y, finalmente, prueba pericial que pone constancia de los probables daños y perjuicios que se causarían a la actora con la construcción del edificio, permitida por la Municipalidad. Las circunstancias expresadas dejan constancia de que la cuestión debatida en este proceso tiene que ver directamente con la particular situación de hecho en que se encuentra la actora, como vecina de la zona donde habita y en una de cuyas áreas, cercana también a su vivienda, podría levantarse una construcción en perjuicio de sus derechos y con violación, en su parecer, por parte de la Administración, de las normas de interés general que atienden al desarrollo urbanístico de la región. Conforme a tales razones, la Corte estima que la decisión administrativa que se discute está relacionada con el derecho de la actora, cuyo interés legítimo, personal y directo en el planteamiento del caso por resolver, y, en consecuencia, su legitimación activa en el proceso, ha quedado plenamente demostrada.

1029. CSJ - SPA 13-3-73
G.O. N° 1592 Extr., 28-6-73, p. 1

Los funcionarios de carrera tienen cualidad para intentar el recurso de ilegalidad.

La Corte observa:

En el presente caso se hace necesario analizar previamente, si el actor está o no facultado por la Ley para intentar su demanda de nulidad y formular los pedimentos contenidos en la parte petitoria de su libelo, en vista de que el actor no es empleado público de carrera, cuestión ésta, planteada por la Procuraduría General de la República en sus informes ante la Corte.

A este respecto, dispone el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa que: “Los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser retirados del servicio por los motivos contemplados en la presente Ley”; y el artículo 3° de la misma establece que: “Los

funcionarios de carrera son aquellos que, en virtud de nombramiento, han ingresado a la carrera administrativa conforme se determina en los artículos 33 y siguientes, y desempeñan servicios de carácter permanente”.

En reciente sentencia, esta Sala, al analizar los artículos citados en la disposición últimamente transcrita, ha dejado establecido lo siguiente: “De modo que en resumen frente a la Ley de Carrera Administrativa sólo son funcionarios de carrera 1) Los nuevos funcionarios o sea los que ingresan a la administración pública después de promulgada la Ley y lo hagan por el régimen de concurso previsto en el artículo 34 *ejusdem*. 2) Los funcionarios en servicio que cumpliendo los requisitos mínimos previstos en el artículo 33, tengan más de 10 años en la administración pública (parágrafo segundo del artículo 68); y finalmente, 3) Los funcionarios que teniendo más de 1 año en la administración pública y menos de 10 aprueben los exámenes previstos en el artículo 66 *ejusdem*. En consecuencia, que quienes tengan menos de 10 años de servicios en la administración y no hayan presentado los exámenes correspondientes no son funcionarios de carrera, son simplemente funcionarios públicos ordinarios. Y esto es, a juicio de este Alto Tribunal, el caso del recurrente, ciudadano Amable Socorro, quien sólo había cumplido 8 años de servicio público para el momento de su destitución y no llegó a presentar el correspondiente examen de calificación; no siendo funcionario de carrera, no gozaba de la estabilidad que, a éstos atribuye el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa”. “Por las razones expuestas, el recurrente no es funcionario de carrera y en consecuencia, no goza de la estabilidad prevista en el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa y carece por tanto, de la cualidad para interponer el recurso intentado contra el acto administrativo que ordenó su destitución”.

Ahora bien, consta del expediente que el actor ingresó a la administración pública no mediante concurso, sino mediante un contrato por tiempo determinado, el cual a su vencimiento, continuó por tiempo indeterminado; igualmente consta que no tenía diez años al servicio de la administración pública, y por último consta que no le fue expedido el correspondiente certificado de funcionario de carrera, por cuanto no cumplió los requisitos previstos por la Ley de Carrera Administrativa para su incorporación a la administración.

En tal virtud, el actor al no poseer la cualidad de empleado público de carrera, no gozaba de la estabilidad prevista en el transcrito artículo 17 de la citada Ley y por ende, se encontraba legalmente incapacitado para intentar el recurso a que se refieren las presentes actuaciones.

1030. CSJ - SPA 7-8-73
G.O. N° 1605 Extr., 9-8-73, pp. 4-5

Los Colegios Profesionales tienen la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativos relativos a la disciplina en el ejercicio de la profesión.

Análisis de los alegatos y pruebas del Colegio de Abogados del Distrito Federal.- En el Capítulo I de su escrito de informes, el apoderado del Colegio de Abogados del Distrito Federal plantea como primera cuestión a decidirse en el presente fallo, la legitimidad de su personería para actuar en el presente juicio; y a este respecto expone lo siguiente: "Corporaciones profesionales, los Colegios de Abogados están dotados de personalidad jurídica, por mandato de la ley respectiva (artículo 32) y tienen a su cargo la tutela de intereses públicos en todo lo relativo a la defensa y disciplina de la profesión de abogado de la cual es inseparable la judicatura, como el medio más honroso de ejercer la profesión. En este sentido, tales corporaciones de derecho público están totalmente obligadas a tutelar no solamente los intereses de sus miembros, bien sean Jueces o representantes de justiciables, en especial los de la comunidad, cuyo derecho a obtener justicia en forma rápida y eficiente es indiscutible, tanto que ha sido elevado al rango de derecho constitucionalmente reconocido". Y más adelante, en el mismo capítulo, agrega lo siguiente: "Los Colegios de Abogados son, también, defensores de intereses gremiales, están legalmente obligados a proveer de auxilio y apoyo a sus miembros, circunstancia que justifica igualmente la intervención de mi representado en este juicio, pero no con el ánimo de parcializarse hacia algunos de sus miembros, sino con el de lograr que todos ellos, sin distinción, no sean afectados por decisiones inmotivadas que envuelven una sanción, o un juicio desfavorable".

Con relación a este planteamiento, la Sala observa, en primer lugar, que la personería del Colegio de Abogados del Distrito Federal para actuar en el presente juicio no ha sido impugnada; y por otra parte, que como lo alega el apoderado de dicho organismo, los Colegios de Abogados, de acuerdo con expresas disposiciones de la Ley de Abogados, están dotados de personalidad jurídica y tienen entre sus atribuciones específicas, las de velar por la disciplina en el ejercicio de la profesión de abogados, así como también defender los intereses del gremio de abogados y los de sus miembros en particular.

En consecuencia, la Corte considera que la intervención del Colegio de Abogados del Distrito Federal en el presente juicio es legítima, y así lo declara.

1031. CSJ - SPA 14-8-73
G.O. N° 30252, 10-11-73, p. 226.639

La legitimación activa en el recurso contencioso-promocional no sólo la tienen los funcionarios de carrera, sino también, los aspirantes a ingresar a la carrera administrativa.

Si el interés es la ventaja, utilidad o provecho que puede derivar una persona del ejercicio exitoso de determinada acción ante el órgano jurisdiccional competente; y la cualidad, la identidad de esa persona con aquélla a quien la ley reputa apta para actuar en el juicio correspondiente, no hay duda de que, en el presente caso, el reclamante tiene tanto interés como cualidad para intervenir en esta causa.

En efecto, su interés radica en reivindicar su nombre como servidor público y en que se le restituya al cargo que desempeñaba, y su cualidad deriva de su doble condición de funcionario y de aspirante a ingresar a la carrera administrativa, unida a la circunstancia de haber sido lesionado en sus derechos por la sanción administrativa contra la cual reclama.

El medio para hacer valer este interés en juicio en el recurso que otorga el ordinal 1° del artículo 72, no solamente a los empleados de carrera, sino en general, a los “funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique” la Ley de Carrera Administrativa.

Estos funcionarios son todos los servidores de la Administración Pública Nacional, sin más excepciones que las establecidas expresamente en la propia ley o en otras leyes especiales puesto que el ordinal citado no distingue entre funcionarios de carrera y los que no lo son, como ocurre en otras disposiciones de la ley, lo cual exige que al interpretar dicho ordinal haya de aplicarse con mayor razón el conocido principio de hermenéutica según el cual cuando el legislador no distingue tampoco debe distinguir el intérprete.

1032. CSJ - SPA 12-11-74
G.O. N° 30593, 9-1-75, p. 229.712

Todos los funcionarios públicos, incluso los aspirantes a ingresar a la carrera administrativa, tienen cualidad e interés para intentar el recurso contencioso-administrativo.

En cuanto a la segunda de las excepciones opuestas, fundada en la falta de cualidad e interés en el recurrente, por no ser éste

funcionario de carrera, y declarada también sin lugar por el Tribunal de la Carrera Administrativa, la Sala observa que existe constante y reiterada jurisprudencia en el sentido de que todos los funcionarios públicos, y aun los aspirantes a ingresar en la Carrera, poseen cualidad e interés para intentar recursos en defensa de sus derechos, razón por la cual se declara también improcedente la excepción opuesta.

1033. CSJ - SPA 21-11-74
G.O. N° 30594, 10-1-75, pp. 229.719-22

El Colegio de Ingenieros de Venezuela no tiene legitimación activa para impugnar actos administrativos de cambio de zonificación urbana, los cuales se consideran como de efectos particulares.

En escrito de fecha 21 de marzo de 1974, el doctor Hugo Negrette, actuando en su carácter de Presidente del Colegio de Ingenieros de Venezuela y en cumplimiento de la decisión de dicho órgano en acta de fecha de 4 de marzo del citado año, debidamente asistido de abogado, se dirigió a la Sala para pedir la nulidad del Acuerdo N° 62 del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, mediante el cual se cambió la zonificación de la parcela, propiedad de Inversiones Blandín C.A., identificada con la Cédula Catastral N° 209-27, de la Urbanización La Castellana, ubicada en la Avenida Blandín, cruce con la Avenida Teresa de Jesús, de fecha 25 de setiembre de 1973, publicado en la *Gaceta Municipal* del Distrito Sucre del Estado Miranda de fecha 30 de los mismos mes y año.

En auto de esta Sala, de fecha 27 de marzo de 1974, se acordó remitir copia certificada del libelo de la demanda al ciudadano Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, a los fines de su notificación y solicitar de dicho funcionario la remisión del expediente administrativo, relacionado con dicha demanda, conforme a lo establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte.

El Acuerdo impugnado de nulidad es del tenor siguiente:

“Acuerdo N° 62: El Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, en uso de sus atribuciones legales, sanciona el siguiente:

Acuerdo:

Artículo 1°—La parcela identificada con la Cédula Catastral N° 209-27 de la Urbanización La Castellana, con área acusada de

veinte mil metros cuadrados (20.000 m²), ubicada en la Avenida Blandín, cruce con la Avenida Teresa de Jesús (esquina nor-este), que en la actualidad se rige por la Reglamentación E de la Ordenanza de Zonificación vigente, se regirá en lo adelante por las disposiciones siguientes:

Artículo 2º—Uso: C-3 Comercio Comunal.

Artículo 3º—Área de ubicación: El área de ubicación no podrá ser mayor del 75 por ciento del área de la parcela.

Artículo 4º—Área de construcción: El área de construcción no podrá ser mayor del 200 por ciento del área de la parcela.

Artículo 5º—Retiros: Los retiros de frente, fondo y laterales no podrán ser menores de 10 metros.

Artículo 6º—Estacionamientos: Se requerirá un espacio para un (1) vehículo por cada 15 metros cuadrados, o parte de éstos de área neta de piso dedicada a Usos Comerciales, y un (1) espacio para un vehículo por cada cuarenta (40) metros cuadrados o parte de éstos de área neta de piso dedicada a Oficinas.

Artículo 7º—Pásese al ciudadano Prefecto del Distrito Sucre del Estado Miranda, a los fines de Ley.

Artículo 8º—Publíquese en la “*Gaceta Municipal*”.

Comienza diciendo el demandante que la legitimación procesal activa del Colegio de Ingenieros se fundamenta en las siguientes razones: a) en cuanto al interés simple para intentar el recurso, dice que el Acuerdo N° 62 que es objeto de la impugnación, integra el mapa de zonificación del Distrito Sucre, conforme a lo establecido en el artículo 4º de la Ordenanza de Zonificación, “dado que implica una modificación al ya aprobado con anterioridad”. Añade que según dicha norma “los Planos de Zonificación de las nuevas áreas, así como las modificaciones que se hicieron a los ya aprobados inmediatamente que se verifique dicha aprobación formarán parte del mapa de Zonificación; y que conforme al artículo 2º *ejusdem*, dicho mapa de Zonificación forma “parte de la presente Ordenanza, motivo por el cual el acto impugnado” es un acto administrativo general, por lo que basta para impugnarlo el simple interés de cualquier persona en mantener el respeto por la legalidad o el buen funcionamiento de la Administración; b) en cuanto al interés legítimo para intentar el recurso, la legitimación activa del Colegio de Ingenieros tiene la siguiente fundamentación: que la notoria violación de que son objeto en el área metropolitana las ordenanzas municipales sobre urbanismo y construcciones en general, ha originado un sentimiento de alarma en vastos sectores de la ciudadanía, “y en particular en determinadas instituciones, como es el caso del Colegio de Ingenieros de Venezuela”; que la Ley de Ejercicio de la Ingeniería, Arquitectura y Profesiones Afines, en su artículo 22, le impone a dicha institución, como alguno de sus fines principales el “de servir como guardián del interés público”, “vigilar el ejercicio

profesional” y “velar por los intereses generales de las profesiones que agrupa en su seno”, circunstancias que colocan al Colegio de Ingenieros “en una evidente situación de interés legítimo ante los hechos que aumentan el deterioro urbano de Caracas, interés legítimo que es precisamente, similar, o al menos equivalente, al que “tienen ciertos habitantes, merced a la especial y particular situación de hecho en que se encuentran respecto a los demás, en la debida observancia, por parte de la Administración, de las normas establecidas en interés general, puesto que de tal observancia o inobservancia, pueden resultar beneficiados o perjudicados en modo particular con relación a los demás habitantes”.

Que el Colegio de Ingenieros tiene interés personal y directo, al cumplir con los fines que la citada Ley le impone, en impedir el caos urbano que es contrario al interés público, de donde nace hoy la condición de admisibilidad de los recursos de esta naturaleza y no de un interés individual y privado que era el concepto que prevalecía en el siglo pasado.

En la segunda parte del escrito de demanda y con base en los argumentos que han quedado expuestos, el recurrente solicita se declare la nulidad del Acuerdo a que antes se ha hecho referencia, por haberse sancionado el mismo con violación de lo mandado por la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area de Caracas y su Zona de Influencia, de fecha 26 de julio de 1972, vigente a partir del 1º de enero de 1973, y también de la Ordenanza de Zonificación de dicha Municipalidad, según los motivos y razones que detalladamente expone.

La Corte, antes de proceder a sustanciar el presente recurso, considera necesario, en atención a razones de estricta economía procesal, examinar la cuestión previa planteada en autos, relacionada con la legitimación del recurrente y al efecto, observa:

La reiterada jurisprudencia de la Corte sobre la materia ha establecido que la acción popular, la cual ejerce en primer término el demandante en el presente caso, es un recurso que corresponde a cualquier ciudadano para impugnar, como parte legítima, la validez de un acto administrativo, que por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes*, y, en consecuencia, su vigencia afecta e interesa a todos por igual. En tal virtud, ha dicho la Corte, la acción que en esta circunstancia se da a cualquier ciudadano se dirige a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien, por esta razón, no requiera estar investido en el caso de un interés diferencial o legítimo. Es evidente que el acto administrativo mediante el cual la autoridad municipal acordó cambiar la zonificación de una parcela de terreno de propiedad particular no es un acto de carácter general y normativo que obra *erga omnes* y cuya vigencia afecta e interesa a todos por igual, sino, por el contrario, un acto administrativo de efectos individuales que no pueden ser impugnados por la vía de la acción popular sino

por medio del recurso contencioso de anulación y en base a un interés legítimo, motivo por el cual no cabe alegar contra el acto en referencia el simple interés propio de la acción popular.

Al fundamentar jurídicamente su demanda, el actor afirma que interpone "el recurso contencioso administrativo de anulación con fundamento en lo expresamente previsto en la atribución 9ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal", disposición ésta que concede a la Corte competencia para "conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales".

En consecuencia, se ha promovido en el presente caso, un recurso contencioso administrativo de anulación contra un acto dictado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre, al cual le es aplicable, y así lo acordó la Sala en su auto de fecha 27 de marzo de 1974, el procedimiento previsto en el Capítulo V de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal. Dentro de este procedimiento, ha dicho la Corte y ahora lo reitera, es necesario determinar si están cumplidos los requisitos procesales para su admisibilidad, entre ellos los relativos a los sujetos que en él intervienen; y en el caso concreto, el de la legitimación del sujeto activo, que ha sido objetada por el representante de la empresa Inversiones Blandín C.A.

Como lo tiene establecido esta Sala en otras decisiones de casos similares, nuestro ordenamiento jurídico al admitir el recurso contencioso de anulación exige como requisito procesal que el demandante ostente un interés que, en todo caso, ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, según el artículo 14 del Código de Procedimiento Civil, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la ley lo exija actual. Este interés es el que en el recurso contencioso de anulación ostentan las partes, entendiéndose por tales las que han establecido una relación jurídica con la Administración Pública, a todo aquél a quien la decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo. En otros términos, así como en el juicio ordinario el demandante es el sujeto que tiene derecho a serlo y el demandado la persona obligada a asumir tal postura en el proceso, en el contencioso administrativo el actor tiene que ser la persona investida de facultades y asistida de derechos para poder reclamar contra una decisión administrativa. "En resumen, ha dicho la Corte, puede estimarse la legitimación como la consideración especial en que tiene la Ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en determinada relación con el objeto del litigio". Por consiguiente, en el caso de autos, es sólo la persona que resulte lesionada a causa de la decisión administrativa la que se encuentra procesalmente asistida de un interés legítimo para impugnarla.

Este interés pretende derivarlo el demandante de las obligaciones que a su representado, el Colegio de Ingenieros de Venezuela, le impone la Ley respectiva, de "servir como guardián del interés público", "vigilar el ejercicio profesional" y "velar por los intereses generales de las profesiones que agrupa en su seno". Como podrá advertirse, tales enunciados se refieren a declaraciones generales sobre los fines de la institución a que se refiere la ley, que no llegan a identificarse con el interés determinado y directo que corresponde al concepto de legitimación para demandar la anulación de un acto del Poder Público, por ilegalidad o abuso de poder. Por muy amplio que sea el sentido que quiera darse al concepto de interés para los efectos de la legitimación activa en materia contencioso administrativa, resulta indudable que no puede entenderse que exista tal legitimación en el Presidente de una institución gremial que como el Colegio de Ingenieros tiene sus funciones y facultades específicas pero que no aparecen directamente vinculadas con el problema jurídico planteado en el caso a que se refieren estos autos.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile, la demanda de nulidad intentada por el Presidente del Colegio de Ingenieros de Venezuela contra el Acuerdo N° 62, de fecha 25 de setiembre de 1973, del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, mediante el cual se cambió la zonificación de la parcela identificada con la Cédula Catastral N° 209-27 de la Urbanización La Castellana, ubicada en la Avenida Blandín, cruce con la Avenida Santa Teresa de Jesús (esquina Noreste), propiedad de Inversiones Blandín C. A., publicado en la *Gaceta Municipal* de fecha 30 de setiembre de 1973.

Voto salvado del Magistrado J. Barrios.

El Magistrado doctor J. Barrios E. disiente del fallo que antecede, por las razones que a continuación expone: La Corte resuelve previamente y en atención a razones de estricta economía procesal, la cuestión relativa a la legitimación del recurrente con fundamento en las consideraciones que en dicho fallo deja consignada. Dice en efecto: "Es evidente que el acto administrativo mediante el cual la autoridad municipal acordó cambiar la zonificación de una parcela de terreno de propiedad particular no es un acto de carácter general y normativo que obra *erga omnes* y cuya vigencia afecta e interesa a todos por igual, sino, por el contrario, un acto administrativo de efectos individuales que no pueden ser impugnados por la vía de la acción popular sino por medio del recurso contencioso de anulación y en base a un interés legítimo, motivo por el cual no cabe alegar contra el acto en referencia el simple interés propio de la acción popular".

Considera el exponente que el acto administrativo, cuya nulidad se ha solicitado, vincula de manera especial al Concejo Municipal, por un lado, y por el otro, al beneficiario de la nueva zonificación acordada. Pero cabe observar que la base o fundamento del acuerdo es la reglamentación E de la Ordenanza de Zonificación vigente, vale decir, de una disposición de carácter general, referente, es cierto, a un lugar determinado, la cual no va dirigida a una persona en particular sino a un sector y en atención a determinada circunstancia de ubicación y servicios, independientemente de quien pueda ser dueño o propietario del terreno. De modo, pues, que el aludido Acuerdo cuya nulidad ha sido solicitada, reúne, en el criterio del exponente, la condición de ser una reglamentación de carácter general para una zona determinada del Distrito Sucre del Estado Miranda y la de estar dirigida a reglamentar condiciones especiales relativas a su construcción y desarrollo. Dichas circunstancias originan la denominada acción popular, la cual al decir del tratadista argentino Rafael Bielsa en su obra "Cuestiones de Jurisdicción", "es el medio jurisdiccional idóneo para defender, unido al interés personal, el interés de la colectividad referida a una entidad pública: Nación, provincia o comuna. La concurrencia de esos dos intereses no es casual, sino necesariamente jurídica, o sea que se trata de una solidaridad de intereses, la que puede ser de orden económico o más precisamente patrimonial, en el sentido lato, de orden moral y cívico, pero, sobre todo, se trata siempre de intereses de orden jurídico político. Con la acción se quiere establecer el imperio de la legalidad, ya sea extinguiendo los actos irregulares que violan el derecho, ya aplicando sanciones represivas a los autores de las transgresiones, así sea funcionarios públicos o no. Hay casos en que se enjuicia principalmente el acto y casos en que se enjuicia al funcionario autor del acto y a los demás beneficiarios de la irregularidad administrativa o financiera. El móvil, pues, de la acción popular, que ya existía en Roma en la época de la República, no era sólo restablecer la legalidad, sino también sancionar o reprimir la inmoralidad. Y en ese doble fin vemos la virtud de este singular medio jurisdiccional, de evidente valor educativo y cívico".

Para el ejercicio de la acción popular basta que exista un interés simple, al contrario del interés legítimo que es necesario que esté presente en el recurso de anulación.

Ahora bien, debe entenderse que la acción popular, en el caso referido, no se da irrestrictamente a todo aquel que quiera o pretenda impugnar y hasta entorpecer la acción administrativa del Gobierno, en el caso concreto que se examina, la expresada acción se otorga al Colegio de Ingenieros de Venezuela en su artículo 22, al mencionar entre otras atribuciones del Colegio, a objeto de cumplir sus fines principales "el de servir como guardián del interés público";

de allí que esa vigilancia que se le impone al Colegio de Ingenieros de Venezuela, debe estar fundamentalmente, en observar que se cumplan estrictamente las disposiciones relativas a los planos de zonificación para la ciudad.

Nada más natural y lógico, que esa conducta la asuma un organismo como el mencionado, el cual se presume principalmente interesado en que las disposiciones de las ordenanzas referentes en general al urbanismo se cumplan en beneficio de la colectividad, cuyo interés debe privar siempre sobre el de los particulares. Porque prevalezcan en ese orden esos valores es la principalísima misión de la acción popular, eminentemente educativa y cívica.

El Magistrado disidente considera, que el Colegio de Ingenieros de Venezuela, sí está facultado —por la ley que lo crea— para ejercer la acción popular de nulidad que ha propuesto ante esta Corte Suprema.

Véase Nº 738, 1.067, 1.086.

b'. *El simple interés en la impugnación de los actos de efectos generales*

Para la impugnación en la vía contencioso-administrativa de anulación de los actos administrativos de efectos generales basta que el recurrente alegue un simple interés.

Véase Nos. 984, 1.024, 1.025, 1.033, 1.086.

c'. *La legitimación activa del Procurador General de la República*

1034.

CF

11-11-55

G.F. Nº 10, 1955, pp. 56-57

En los recursos de ilegalidad contra actos administrativos, la intervención del Procurador General de la República se efectúa para defender los principios del derecho público.

Sostiene al respecto el expresado Procurador, que el procedimiento previsto en el artículo 58 y siguientes de la ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público solamente debe ser aplicado a aquellos casos en los cuales se demanda a la Nación en

razón de sus actos como persona jurídica de Derecho Privado; y no en casos como el presente, en los que no puede decirse que se demanda a la nación, sino que lo que se busca en la declaratoria de nulidad de un acto administrativo; y por ello, en tales circunstancias, la intervención del Procurador sólo se efectúa para defender los principios de Derecho Público, y no para defender los intereses patrimoniales de la nación; “tanto es así —concluye el exponente— que aún el mismo procurador de la nación podría ocurrir en activo, o adherir a la acción de nulidad de leyes o de actos administrativos que colidan con la constitución y leyes de la República”.

Véase Nos. 143, 1.014, 1.061.

b. *La Legitimación pasiva*

a'. *La administración defensora del acto*

1035. CSJ - SPA 14-10-63

G.O. N° 27298, 18-11-63, p. 202.985

En el recurso contencioso-administrativo de anulación, la parte demandada será siempre la entidad estatal que emanó el acto impugnado.

Por otra parte la decisión impuesta constituye sin lugar a dudas un acto administrativo que causa estado definitivamente firme, porque no está incluido entre los que la Ley de Reforma Agraria en su Artículo 201, hace apelables por ante el Ministro de Agricultura, ya que fue dictado por el Directorio del Instituto Agrario Nacional, como en el mismo acto se dice, en uso de la atribución que le concede el artículo 161, numeral 16 *ejusdem*. De las decisiones fundadas en dicho artículo sólo las relativas a la función social de la propiedad (atribución 19) tienen recursos administrativos ante el superior jerárquico.

La doctrina administrativa extranjera ha definido muy claramente que en la acción de nulidad del acto administrativo: “La parte demandada es siempre una entidad estatal: aquella a la cual pertenece el órgano que dictó el acto impugnado”. “Por consiguiente la parte demandada será el Estado, *un ente autónomo*, un servicio descentralizado o un gobierno departamental”.

En consecuencia, este Alto Tribunal declara su competencia para conocer de los actos administrativos de los Institutos Autónomos del Gobierno Nacional, cuando sean definitivamente firmes, es decir cuando contra ellos no sea procedente interponer recurso administra-

tivo alguno por ante el superior jerárquico, que en tales casos es el Ministro del Despacho al cual figura adscrito dicho Instituto, no sólo por abuso de poder o ilegalidad, conforme a lo previsto en la atribución 7ª del artículo 215 de la Constitución Nacional, en conexión con lo dispuesto en el numeral 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, sino también por desviación de poder, conforme a lo previsto en el artículo 206 de la Constitución Nacional; y por tanto competente para conocer del presente recurso contra un acto administrativo definitivamente firme emanado del Instituto Agrario Nacional.

1036. CSJ - SPA 2-12-70
G.O. N° 29405, 30-12-70, p. 219.753

Los juicios Contencioso Administrativo suponen la presencia contradictoria, no sólo de los que se consideran partes desde el punto de vista formal, sino también de aquellos que siendo titulares del acto impugnado, tienen un interés y una voluntad que los ampara.

Antes de resolver sobre la declaratoria de perención solicitada, debe examinarse la impugnación del abogado recurrente a la solicitud de la Municipalidad, fundada en que por no ser ella parte en este procedimiento no puede solicitar la declaratoria de perención. Al respecto, se observa que el presente juicio de nulidad se ha promovido en virtud de la atribución de esta Sala para "conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualesquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales". (Artículo 7º, ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal; que dichos casos se hallan sometidos al trámite señalado por el artículo 25 *ejusdem* el cual contiene todo un procedimiento contencioso, y, en consecuencia supone la presencia contradictoria en el debate, no sólo de quienes por ser sujetos de la acción y del litigio ostentan el carácter de partes desde el punto de vista formal, sino también de aquellos que, como la Municipalidad en el presente caso, es titular del acto cuya validez se discute y dueña, por consiguiente, del interés y la voluntad que lo ampara. En tal virtud, el derecho de la Municipalidad para asumir una postura procesal en el juicio nace de la naturaleza misma del acto cuestionado, cuya nulidad es el objeto del recurso propuesto, motivo por el cual dicho acto permanece vinculado al interés administrativo y fiscal del Municipio; y el ejercicio de ese derecho por parte del abogado de la Sindicatura Municipal responde a la obligación legal que tiene el Síndico

de “sostener y defender judicial y extrajudicialmente, los derechos del Municipio en todos los asuntos y negocios en que tenga interés cuando el Concejo se lo ordenare”. (Artículo 54, ordinal 2º de la Ley Orgánica del Distrito Federal). Por lo demás, dichas circunstancias aparecen demostradas en el documento que corre inserto al folio 38 del expediente. En virtud de lo expuesto, no procede el alegato del apoderado actor en este punto de la cuestión y así se declara.

1037. CSJ - SPA 18-2-71
G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, p. 8

En los juicios en que se discuta la legalidad de la actuación de un funcionario, aun cuando este no sea parte en sentido estricto, no se lo puede citar como testigo sobre hechos que le conciernen.

El interés de esas personas en las resultados del proceso, justifica o legitima su intervención en el mismo en su condición de “interesados”, denominación que les atribuye el legislador en nuestro derecho positivo, atendiendo, quizás, a las dificultades que ofrece la aplicación de algunas disposiciones concernientes a las “partes” en el derecho procesal civil a quienes intervienen en el proceso contencioso-administrativo. La manifestación de voluntad en que consiste el acto administrativo proviene necesariamente de una o más personas, cuyo interés en las resultados del juicio en que dicho acto se cuestione es indiscutible. Ese interés suscita dudas sobre la imparcialidad del funcionario que, citado como testigo, se vea forzado a declarar en relación con hechos en los cuales podría estar comprometida posteriormente su responsabilidad con arreglo a los términos del artículo 121 de la Constitución. Por lo tanto, mediando esta circunstancia no sería lógico que se cite a un funcionario para que declare como testigo sobre hechos que le conciernen, en un juicio donde en el fondo se discuta la legalidad de su actuación, tanto más cuanto que, por definición, testigo es quien depone en causa ajena sobre hechos apreciables por los sentidos.

1038. CSJ - SPA 25-10-72
G.O. N° 29949, 6-11-72, p. 224.157

En los juicios en que intervenga la República, el número de representantes constituidos por ante el mismo Tribunal podrá ser mayor de tres.

El artículo 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en el cual basó el Juez de la causa la decisión objeto del presente recurso, es del siguiente tenor: "En los juicios en que sea parte o intervenga la República el número de sus representantes constituidos por ante un mismo Tribunal podrá ser mayor de tres".

El texto legal transcrito establecido en beneficio de la República, una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 del Código de Procedimiento Civil, que limita a tres el número de representantes que puede constituir cada litigante para ejercer su defensa en un asunto, en un mismo Tribunal. Esta excepción tiene su basamento en el articulado del Capítulo IV del Título VI de la Constitución, que define las funciones de la Procuraduría General de la República, y particularmente en los artículos 200 y 202, que disponen lo siguiente:

"Artículo 200. La Procuraduría General de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador General de la República, con la colaboración de los demás funcionarios que determine la ley".

"Artículo 202. Corresponde a la Procuraduría General de la República: Primero. Representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República...".

De acuerdo con las normas constitucionales transcritas la Procuraduría General de la República constituye un organismo que tiene, entre sus funciones principales, la de "representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República"; función ésta que, como las demás inherentes a la Procuraduría, debe ser ejercida por ésta bajo la dirección del Procurador y "con la colaboración de los demás funcionarios que determine la ley". Por consiguiente, tanto el Procurador General de la República como los demás funcionarios que le prestan su colaboración de acuerdo con la ley, son mandatarios de la Nación, *ex officio*, para representarla y defender sus intereses patrimoniales, judicial y extrajudicialmente, actuando todos bajo la dirección del Procurador.

Concuera, pues, con las citadas normas constitucionales, la contenida en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que eliminó en cuanto a la Nación se refiere, la limitación establecida en el artículo 62 del Código de Procedimiento Civil; lo cual tiene lógica explicación, por el elevado número de asuntos que ha de atender la Procuraduría simultáneamente en todo el territorio nacional. En consecuencia, estima la Corte que no es procedente lo solicitado por la Compañía demandada en su escrito de fecha 26 de noviembre de 1971, y que, por tanto, lo decidido por el Juez de la causa en el auto apelado estuvo ajustado a derecho.

1039. CSJ - SPA 8-8-73
G.O. N° 1613 Extr., 26-9-73, pp. 36-37

En el recurso contencioso-funcionarial se entiende que la República siempre es parte demandada, aun cuando el funcionario preste servicios en un ente descentralizado; por eso se cita al Procurador General de la República.

Ha sido motivo de controversia en la doctrina y la jurisprudencia, la cuestión relativa a quienes son o pueden ser parte en el procedimiento contencioso administrativo.

Sin embargo, en el caso de reclamaciones intentadas por funcionarios públicos o por aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, en conformidad con el ordinal 1° del artículo 72 de la ley de la materia, el legislador presume que están comprometidos “los intereses y derechos de la República”, y por ello, en el artículo 65 *ejusdem* confía la representación de ésta al Procurador General de la República. Por lo tanto en los juicios a que den lugar dichas reclamaciones se sobreentiende que la República es siempre la parte demandada, aun cuando el querellante preste sus servicios en una unidad administrativa descentralizada. Mediando tales normas, carece de fundamento el alegato de la Procuraduría de que el libelo adolece de defecto de forma porque en él “no se identifica a la parte demandada y ni siquiera se dice a quién se demanda”.

Por igual motivo el legislador no podía exigir como requisito de forma de la querrela que en ésta se expresase el nombre, apellido y domicilio del demandado y el carácter con que se demande como lo hace respecto al libelo de demanda en el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil, cuya aplicación por analogía considera posible en el presente caso el representante de la República.

En cambio, si es indispensable, como acertadamente se expresa en la sentencia recurrida, que en su querrela el actor determine con toda precisión la decisión administrativa contra la cual recurre y la unidad o dependencia oficial en la que prestaba sus servicios —si tal fuere el caso— y que así mismo presente, original o en copia certificada, el título de que conste dicha decisión.

En el presente juicio el querellante produjo el oficio por el cual se le notificó su destitución, y es indudable que el destinatario de la acción es la Administración Nacional, de la cual es parte la unidad administrativa donde el actor prestaba sus servicios.

En relación con la excepción de inadmisibilidad por falta de cualidad en el actor, es de notar que dicha defensa sólo puede prosperar contra los demandantes a quienes la ley no acuerde en abstracto la acción deducida en el juicio respectivo. Como se ha dicho con frecuencia, cuando el demandado alega falta de cualidad en el actor para sostener el juicio, plantea una cuestión de no identidad entre la persona a quien teóricamente corresponde la acción y aquella que concretamente la ha ejercido, al solicitar la

actuación del órgano jurisdiccional para la defensa de sus derechos. La ley de la materia otorga un recurso a todos los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, para reclamar ante el Tribunal de la Carrera Administrativa cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a que prestan sus servicios, siempre y cuando estén sometidos al régimen por ella establecido.

Nadie discute el carácter de funcionario que el actor tenía para la fecha de su destitución, y es evidente que la decisión administrativa que motiva su reclamación lesiona, además de su reputación como servidor público, la situación jurídica que la ley le reconoce como tal. Negarle el recurso contencioso administrativo previsto en el ordinal 1º del artículo 72 de la Ley de la Carrera Administrativa, sería privarlo del derecho de defensa que la Constitución consagra expresamente en su artículo 68.

En los autos no hay prueba concluyente de que el actor fuera funcionario de carrera, pero dada su condición de servidor público, en una de las dependencias de la Administración Pública Nacional, para el momento en que fue destituido, no puede negársele la protección jurisdiccional que la ley le otorga a todos los funcionarios públicos y aun a los que sin serlo aspiren a ingresar a la carrera, alegan que no era funcionario de carrera puesto que la ley no exige este requisito para ejercer el recurso.

Es cierto que, según el artículo 2 de la ley en referencia, los funcionarios públicos son de carrera o de libre nombramiento y remoción; que, conforme al artículo 17 *ejusdem*, los primeros gozan de estabilidad, es decir del derecho de no ser retirados del servicio, sino por los motivos señalados en la misma ley; y que, de acuerdo con los artículos 66, 67 y 68 *ejusdem*, los funcionarios que ocupaban cargos de carrera al entrar en vigencia la ley —con excepción de los que tuviesen más de diez años de servicio— no son funcionarios de carrera y que para ingresar a ésta deben presentar previamente los exámenes a que se refieren dichas disposiciones; pero no es menos cierto, que al igual que los funcionarios de carrera y los de libre nombramiento y remoción, están sometidos a las disposiciones de la ley de la Carrera Administrativa en cuanto les sean aplicables, en su doble condición de funcionarios públicos en ejercicio de un cargo de carrera y de aspirantes a ingresar a la carrera por concurso o preferentemente, por el procedimiento de excepción establecido en las disposiciones transitorias ya citadas.

Por los motivos expuestos la Corte considera que el actor sí tiene cualidad para ejercer el recurso contencioso intentado por él en el presente juicio, y, en consecuencia, comparte el criterio sustentado por el tribunal *a quo* sobre el particular.

Véase N° 211.

b'. *Las prerrogativas de la administración*

Véase N° 1139.

c'. *El coadyuvante en el contencioso-administrativo*

Véase Nos. 961, 1036.

C. *El agotamiento de la vía administrativa*a. *La exigencia de que el acto recurrido cause estado*

1040. CFC - SPA 6-4-45
M. 1946, pp. 119-120

El recurso contencioso-administrativo de anulación sólo procede contra los actos administrativos que agotan la vía administrativa.

Y por cuanto de la exposición de la solicitud aparece, según la relación que queda hecha, que se trata de una cuestión surgida entre ella y el Fisco Nacional, la cual, conforme al artículo 234 del Código de Procedimiento Civil, debe ventilarse en juicio ordinario o en juicio especial, según lo dispongan las leyes aplicables, y la solicitud considerada, no es, como se ve, la promoción siquiera defectuosa del juicio correspondiente; por cuanto, el control constitucional que ejerce la Corte Federal y de Casación en principio ha de recaer no sobre los actos de los funcionarios que actúan con subordinación a otros dentro y aun fuera del territorio nacional, sino sobre los actos de las autoridades en quienes termine el orden jerárquico respectivo, motivo por el cual ya esos actos no son susceptibles de ulterior revisión dentro de ese orden; y por cuanto de lo expuesto se concluye que los actos de los administradores de Aduana, apelables o reclamables para ante el Ministro de Hacienda, no son atacables por acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 123 de la Carta Fundamental de la República siéndolo solamente, en las materias del ramo, los actos del expresado Ministro, y ello tenida en cuenta la disposición final del número 11 del citado artículo 123 de dicha Carta Fundamental, según la cual, una Resolución Ministerial no puede ser atacada, aun por razón de inconstitucionalidad, sino en juicio contencioso, por tanto la Corte Federal y de Casación administrando justicia en nombre de los Estados Unidos de Venezuela y por autoridad de la Ley, se abstiene de dar curso a la expresada solicitud.

1041.

CF

24-11-53

G.F. N° 2, 1953, pp. 189-190

El Recurso Contencioso-Administrativo, no puede ser admitido sino después de haberse agotado la vía administrativa.

Es de principio, y así está consagrado en aquellos países donde el procedimiento contencioso-administrativo ha sido organizado legislativamente —y aun en alguna carta constitucional, como la nueva del Uruguay— que el recurso extraordinario contra los actos ilegales de la administración no puede ser llevado ante el órgano jurisdiccional competente, sino después de haberse agotado la vía administrativa. De suerte que el titular de un interés legítimo que haya sufrido lesión como consecuencia de un acto administrativo determinado, debe ante todo interponer el recurso legal de apelación en el término que para el caso ha establecido la ley reguladora de la materia. Si así no lo hiciera, la decisión queda firme. Y ello, porque realmente conviene al orden social la estabilidad de los actos de la Administración Pública, sin perjuicio, claro está, de la garantía debida a los administrados, quienes tienen a su alcance las vías adecuadas para hacer valer sus derechos.

Pero es el caso que, según aparece del expediente administrativo traído al Tribunal en cumplimiento del auto para mejor proveer antes aludido la decisión de la Comisión Nacional de Abastecimiento a que se contrae este juicio fue apelada oportunamente por el interesado para ante el Ministerio de Fomento, Despacho éste que la confirmó en todas sus partes por Resolución N° 1.298, de fecha 31 de julio de 1952, la cual, conjuntamente con la primera, fue a su turno impugnada por inconstitucionalidad y mediante el recurso extraordinario, ante la Corte Federal y de Casación, hoy extinguida; y aparece asimismo que este último recurso fue declarado sin lugar por la Sala Penal de aquella Corte en fallo dictado el 1° de diciembre de 1952; circunstancias éstas que el actor ha silenciado por completo en el presente proceso, para venir ahora, poniendo de lado la aludida Resolución ministerial, a atacar directa y exclusivamente la mencionada decisión de la Comisión Nacional de Abastecimiento; lo cual, como es obvio, está reñido con todos los principios que rigen la materia de lo contencioso-administrativo, pues, aparte de que sobre dicho acto, si bien en el sólo aspecto de la constitucionalidad, recayó una decisión definitiva proferida por el órgano jurisdiccional competente, su revisión directa o inmediata no corresponde jamás al Tribunal Supremo, teniendo, como tiene, el recurso ordinario de alzada ante el superior en grado, agotado ya por el actor.

1042.

CF

24-2-56

G.F. N° 11, 1956, pp. 38-39

Es requisito procesal para la admisibilidad del recurso contencioso administrativo de anulación el haberse agotado la vía administrativa por medio del correspondiente recurso administrativo o gubernativo.

Por otra parte, la Corte observa que la peticionaria en su solicitud ante esta Corte pide se declare la nulidad de la Resolución N° 1.242 del 12 de Septiembre del año de 1951, por la cual se resolvió la apelación interpuesta por algunos arrendatarios, entre los cuales no aparece la postulante.

Así, pues, aun en el supuesto de que la peticionaria hubiera hecho uso del recurso de apelación contra lo decidido por la ex-Comisión Nacional de Abastecimiento, y en consecuencia, esa decisión fue confirmada por el superior, mal podría ser atacado ante esta Corte por ilegalidad y mediante recurso extraordinario, aquella Resolución, enjuiciándola aisladamente, es decir, con absoluta prescindencia de la Resolución confirmatoria, la cual es precisamente, la que ha debido ser sometida al control jurisdiccional, establecido tan sólo para reparar los excesos cometidos por los funcionarios de la Administración activa que no fueren corregidos por el superior jerárquico.

Y es oportuno, insertar aquí lo establecido por esta Corte en su sentencia de fecha 24 de Noviembre de 1953.

“Es de principio, y así está consagrado en aquellos países donde el procedimiento contencioso-administrativo ha sido organizado legislativamente —y aun en alguna Carta Constitucional, como la nueva del Uruguay— que el recurso extraordinario contra los actos ilegales de la Administración no puede ser llevado ante el órgano jurisdiccional competente, sino después de haberse agotado la vía administrativa. De suerte que el titular de un interés legítimo que haya sufrido lesión como consecuencia de un acto administrativo determinado, debe ante todo interponer el recurso legal de apelación en el término que para el caso ha establecido la ley reguladora de la materia. Si así no lo hiciere, la decisión queda firme. Y ello, porque realmente conviene al orden social la estabilidad de los actos de la Administración Pública, sin perjuicio, claro está, de la garantía debida a los administradores, quienes tienen a su alcance las vías adecuadas para hacer valer sus derechos.

Pero es el caso que, según aparece del expediente administrativo traído al Tribunal en cumplimiento del auto para mejor proveer antes aludido, la decisión de la Comisión Nacional de Abastecimiento a que se contrae este juicio fue apelada oportunamente por el interesado para ante el Ministerio de Fomento, Despacho éste que la confirmó en todas sus partes por Resolución N° 1.298, de

fecha 31 de Julio de 1952, la cual, conjuntamente con la primera, fue a su turno impugnada por inconstitucionalidad y mediante el recurso extraordinario, ante la Corte Federal y de Casación, hoy extinguida; y aparece así mismo que este último recurso fue declarado sin lugar por la Sala Penal de aquella Corte en fallo dictado el 1º de Diciembre de 1952; circunstancias éstas que el actor ha silenciado por completo en el presente proceso, para venir ahora, poniendo de lado la aludida Resolución ministerial, a atacar directa y exclusivamente la mencionada decisión de la Comisión Nacional de Abastecimiento; lo cual, como es obvio, está reñido con todos los principios que rigen la materia de lo contencioso-administrativo, pues, aparte de que sobre dicho acto, si bien en el sólo aspecto de la constitucionalidad, recayó una decisión definitiva proferida por el órgano jurisdiccional competente, su revisión directa o inmediata no corresponde jamás al Tribunal Supremo, teniendo como tiene, el recurso ordinario de alzada ante el superior en grado, agotado ya por el actor”.

1043.

CF

5-8-58

G.F. Nº 21, 1958, pp. 70-76

En materia de inquilinato es necesario agotar la vía administrativa y luego dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que fue dictada la resolución intentar el recurso.

De acuerdo con los alegatos de las partes la cuestión discutida queda planteada así: Según la Procuraduría, la Resolución dictada por la Oficina de Inquilinato está ajustada a derecho “Toda vez que entre la fecha de la resolución y la del escrito en que se intentó el recurso (de apelación) había transcurrido un lapso mayor que el término señalado por la Ley para ese efecto”. Por su parte, la representación del recurrente sostiene en el libelo que “Esta negativa (de la Oficina de Inquilinato que declaró sin lugar la apelación por extemporánea) carecía de fundamento ya que los cinco días que la Ley otorga para ello, no se cuentan desde la fecha en que haya sido dictada la resolución, sino desde que se le haya notificado a los interesados, pues no se trata de un asunto judicial, sino meramente administrativo”.

De estas opuestas argumentaciones surgen dos puntos que requieren decisión, a saber: 1º Desde cuándo comienza a contarse el lapso de apelación de la Resolución de la Oficina de Inquilinato; y 2ºCuál sea la extensión de ese lapso.

Con respecto a la primera cuestión, cabe señalar que la Resolución Nº 109 de la abolida Comisión Nacional de Abastecimiento, de 5 de abril de 1946, aún vigente, no determina plazo alguno para

recurrir en apelación de sus propias resoluciones, ni sanciona siquiera ese derecho de apelar.

Sin embargo, no puede concluirse que este silencio de la disposición administrativa citada signifique que tal derecho no existe, porque es principio general, sancionado por el C. de P. C., artículo 175, —texto que se tiene por supletorio del contencioso-administrativo—, que “De toda sentencia definitiva dictada en primera instancia se da apelación salvo disposición especial en contrario”.

Las decisiones dictadas por el funcionario, de conformidad con la Resolución N^o 100, sin duda alguna son definitivas, y lo que es más, administrativamente ejecutorias. En efecto, de acuerdo con la doctrina aceptada por todas las naciones donde existe la jurisdicción contencioso-administrativa, o donde se ejerce, como en Venezuela, con carácter delegado, la decisión ejecutoria es toda declaración de voluntad que tenga por objeto producir un efecto de derecho, dictada por una autoridad administrativa en forma que entrañe el procedimiento de acción directa.

La Administración Pública, por sus mismos carácter y fines, actúa en medio de situaciones jurídicas ya creadas; por lo tanto, la gran mayoría de sus actos jurídicos habrá de destruir o modificar alguna o algunas de esas situaciones jurídicas preexistentes; y cada una de esas destrucciones o alteraciones puede originar un recurso contencioso-administrativo. De ahí la importancia que reviste esa ejecución privilegiada de las resoluciones administrativas ejecutorias, que interesa tanto a la propia Administración como a los particulares beneficiados con la situación anterior; y de ahí también, que el recurso de apelación contra ellas se imponga de manera más perentoria si se quiere, que en el proceso ordinario.

Por otra parte, es bien sabido que el recurso contencioso-administrativo contra decisiones del Poder Administrador no puede intentarse sino cuando el interesado ha agotado la vía administrativa por medio del ejercicio del recurso jerárquico, que es precisamente la reclamación contra una decisión o un acto administrativo para ante el superior jerárquico, con el fin de que la revoque o modifique, por estimar que lesiona un derecho subjetivo o un interés legítimo del interesado y que transgrede normas legales vigentes. Esa decisión de la autoridad superior en la respectiva escala, que causa estado, es la que puede impugnarse por medio del recurso contencioso administrativo y, por lo tanto, la que tiene que provocar el interesado, por medio de la apelación o el reclamo para ante esa autoridad superior. Por donde se ve que, de no existir ese recurso de alzada, los particulares quedarían indefensos ante las resoluciones de los funcionarios administrativos inferiores, las cuales, como se ha dicho, podrían ejecutarse inmediatamente en fuerza del procedimiento de acción directa. No pueden negarse las consecuencias hondamente perjudiciales que de tal situación resultarían para los particulares y para la propia Administración Pública; en cuanto a ésta, porque se dificultaría en gran manera la posibilidad de corregir los errores

o las arbitrariedades que pudieran cometer sus funcionarios inferiores, y faltaría así al cumplimiento de uno de sus fines primordiales, el mantenimiento del orden jurídico, alterado por el acto o decisión de un órgano inferior; y en cuanto al particular, porque quedaría por completo desarmado para la protección de su derecho subjetivo o interés legítimo cuando éstos fueren desconocidos o lesionados por la misma causa.

Lo hasta aquí expuesto autoriza a concluir que, aunque la Resolución N° 100, de 5 de abril de 1946, dictada por la disuelta Comisión Nacional de Abastecimiento, no lo establece expresamente, las decisiones dictadas por la Oficina de Inquilinato, en aplicación de sus normas, son apelables o réclamables para ante el superior jerárquico, que en este caso lo es el Ministro de Fomento.

Resuelto este punto, queda por determinar cuál debe ser el lapso dentro del cual ha de interponerse ese recurso de apelación o reclamo y el momento a partir del cual debe computarse, cuestiones que tampoco fueron previstas en la mencionada Resolución N° 100.

Con respecto a la primera cuestión, la Corte acoge el criterio expuesto por el abogado adjunto al Procurador de la Nación, por el carácter supletorio que, como se ha dicho, tienen las disposiciones del C. de P. C. cuando la ley o los principios y doctrinas administrativas nada establezca para casos análogos. “Toda vez que el estatuto especial que rige la materia de inquilinato, —expone el funcionario aludido—, no señala un término específico para la interposición del recurso de apelación contra las decisiones de la mencionada Oficina, es aplicable la norma señalada en el artículo 176 del C. de P. C., según el cual “el término para intentar la apelación es el de cinco días, salvo disposición especial”.

En lo que se refiere a la fecha que ha de tomarse como comienzo del lapso de apelación de la decisión administrativa, sostiene la Procuraduría que “De tal decisión, (de la Oficina de Inquilinato) que fue dictada con fecha 28 de junio de 1955, apeló el señor Z. B. catorce días después, o sea el 11 de julio de 1955; y esa apelación fue desoída por la prenombrada Oficina por considerarla extemporánea, toda vez que entre la fecha de la resolución y la del escrito en que se intentó el recurso había transcurrido un lapso mayor que el término señalado por la Ley para ese efecto”. Y más adelante reafirma ser obvio que para la fecha de interposición del recurso de apelación contra la decisión de la Oficina de Inquilinato, “había fenecido el lapso útil señalado por la Ley, y en consecuencia, tanto la decisión de la mencionada Oficina desoyendo la apelación, como la dictada por el ciudadano Ministro de Fomento declarando sin lugar el recurso de hecho, son conformes a las normas legales aplicables”.

Por su parte los apoderados del recurrente, en su escrito de demanda, sostienen que la negativa de la apelación “carecía de fundamento ya que los cinco días que la Ley otorga para ello, no se cuentan desde la fecha en que haya sido dictada la resolución, sino

desde que se le haya notificado a los interesados, pues no se trata de un asunto judicial, sino meramente administrativo”.

Entre estas dos distintas opiniones, la Corte juzga procedente la expuesta por los apoderados del recurrente y ello, por las siguientes razones. En el juicio ordinario, cuando llega la oportunidad de sentencia, las partes están a derecho y si por cualquier circunstancia extraordinaria no ocurriere así, deberán ser citadas previamente al acto de la decisión, con indicación del día y hora en que ella habrá de pronunciarse. Es lógico, pues, que el lapso de apelación comience a correr desde la audiencia siguiente, ya que los interesados están en cuenta, o deben estarlo, de la automática apertura de ese lapso. En la tramitación administrativa, no ocurre igual cosa. Como sucede en el caso de autos, y en muchos otros, las actuaciones de los funcionarios no están sometidas a plazos previamente determinados; esas actuaciones, por lo general no son públicas, en el sentido de que el interesado no tiene acceso fácil al expediente y por lo tanto, el procedimiento se desarrolla prácticamente a sus espaldas. Por ello, en el orden administrativo es unánimemente aceptada la práctica, sancionada hoy por todas las leyes sobre esta materia, que la notificación de las resoluciones se haga, de ordinario, por su publicación en el órgano oficial, cuando el acto es general. Pero si el acto es individual, es preciso su notificación especial al interesado por medio de oficio, dejándose constancia, también escrita, del día y la hora en que se entrega al propio interesado. Si no se logra localizar a éste, las leyes, la jurisprudencia y la doctrina extranjera, así como también un elemental principio de justicia, requieren que el interesado sea notificado por cartel, que se publicará en el órgano oficial destinado a este efecto, con fijación de un plazo prudencial, vencido el cual, sin que se presente el interesado a notificarse, se considera iniciado el lapso para la apelación. Esta solución, a más de estar enmarcada dentro de claros principios de procedimiento, es justa. La administración pública no puede tener interés en cercenar o desconocer el derecho de los particulares de defender sus derechos subjetivos o su interés legítimo contra la posible equivocación, descuido o negligencia de funcionarios de categoría inferior; por lo contrario, su deber y conveniencia estriba, como se ha dicho, en que el orden jurídico prevalezca incólume, que el imperio de la ley no se menoscabe ni desvirtúe; y por ello, el particular que reclama contra una violación de ésta, es en realidad un codayuvante de la administración en el cumplimiento de ese deber, no su opositor o contrario.

Basada en estos principios, pasa esta Corte a decidir si la apelación interpuesta por Z. B. de la Resolución N° 3.022, de fecha 28 de junio de 1955, dictada por la Oficina de Inquilinato, lo fue o no en tiempo hábil.

La Resolución negatoria de dicha apelación fue dictada por la Oficina competente el 13 de julio de 1955 y se razonó en los siguientes términos: “Que desde el 28 de junio de 1955, fecha de la Reso-

lución de esta Oficina hasta el 11 de julio del mismo año, fecha de consignación del escrito del apelante, han transcurrido más de los cinco días concedidos por la ley para apelar, por tanto resulta extemporánea la apelación, y, en consecuencia, no se admite el recurso interpuesto”.

De acuerdo con los principios arriba expuestos, ciertamente que la razón en que el Director de la Oficina de Inquilinato fundamenta su negativa de la apelación, es contraria a derecho, por cuanto el lapso para interponer dicho recurso debe contarse a partir de la fecha de la notificación de la resolución al interesado, en este caso, al recurrente, y no desde el día en que fue dictada, como erradamente se hizo. Pero, aún en el simple supuesto de ser válido este último criterio, en el presente caso igualmente habría de llegarse a la conclusión de que el recurso indicado fue promovido dentro del lapso que consideró aplicable la Oficina de Inquilinato y que, por tanto, aquél ha debido ser admitido.

En efecto, es de todos sabido que durante la actuación del Gobierno que fue derrocado el 23 de enero pasado, se celebraba en la República, en los días comprendidos entre el 29 de junio y 5 de julio, lo que se dio en llamar “Semana de la Patria”; es público y notorio que durante los días que cada año se dedicaban a tal celebración, las oficinas públicas nacionales o municipales y los Tribunales Judiciales y Administrativos suspendían sus actividades y audiencias, respectivamente. Por tanto, excluidos los días que van desde el 29 de junio hasta el 5 de julio de 1955, ambos inclusive, y el 10 de julio que fue domingo, resultan transcurridos desde el 28 de junio hasta el 11 de julio cuatro días hábiles y computables para calcular el lapso de apelación (6, 7, 8 y 9 de julio) por lo cual ésta, aun en el supuesto antes expresado, fue interpuesta dentro del término legal y por ello, ha debido ser oída y tramitada por la Oficina de Inquilinato, conforme a derecho.

Y como quiera que la Resolución del Ministro de Fomento, N° 1169, de fecha 16 de marzo de 1956, por la cual se declaró sin lugar el recurso de hecho anunciado por el actor Z. B., en 30 de septiembre anterior, se fundamenta en la misma razón de ser extemporáneo; y en vista de que, por lo contrario, la apelación, como ya se ha dicho, fue interpuesta dentro del lapso de ley, se impone concluir que la dicha Resolución del Ministro de Fomento, fue improcedente por contraria a derecho.

1044.

CF

28-10-59

G.F. N° 26, 1959, p. 67

El recurso contencioso-administrativo de anulación sólo procede contra los actos administrativos que causen estado por el agotamiento de la vía administrativa.

1046. CSJ - SPA 4-11-64
G.F. N° 46, 1964, pp. 52-53

Para intentar el recurso contencioso administrativo de anulación no es necesario agotar el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República.

Pasados los autos contentivos de la demanda al Juzgado de Sustanciación, éste, por auto de fecha 29 de setiembre de 1960, acordó no darle entrada de conformidad con la disposición del artículo 65 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, por no aparecer acreditado en autos que la demandante haya cumplido la tramitación previa ordenada en el artículo 58 de la misma Ley. De dicho auto apeló formalmente la parte actora y oídole libremente el recurso fue pasado al expediente a la Corte Federal, la cual resolvió la incidencia declarando con lugar la apelación y revocando en consecuencia el auto del Juzgado de Sustanciación, por considerar que se trata de la nulidad de una Resolución ministerial, de un acto del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, que tiene base en disposiciones de la Ley de Minas, por lo cual no es necesario instaurar el procedimiento administrativo previo pautado en el artículo 58 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, y que el procedimiento a seguir debe ser el señalado para los casos de nulidad de actos administrativos, o sea el previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

1047. CSJ - SPA 8-2-66
G.F. N° 51, 1966, pp. 139-141

Si el particular afectado por una resolución administrativa, hace uso de su recurso jerárquico de apelación y éste le es negativo y no recurre jurisdiccionalmente ante la Corte, no podría decidirse nada de oficio sobre esa resolución.

Realizada la tramitación procesal correspondiente, en auto de fecha 4 de diciembre de 1961, la Corte observó que su competencia se limita a conocer, en casos de impuestos o de multas, de las apelaciones que se interpongan contra decisiones que dicte el Ministerio de Hacienda; pero que, por cuanto en el caso de autos, no consta de los mismos que el expresado Despacho haya pronunciado decisión respecto al problema a que se contrae el expediente remitido, resultaba improcedente para la Corte dictar decisión alguna en el presente caso.

Comunicada la referida providencia y devuelto el expediente del caso al Ministerio de Hacienda, el Director de la Renta Interna de

dicho Despacho, devolvió el expediente a la Corte, con oficio N° 8007, de fecha 27 de julio de 1962, "a fines, según expresa, de que siga su curso la apelación intentada, suplida como ha sido la omisión de la Resolución confirmativa del procedimiento administrativo cuya copia se anexa al final de dicho expediente".

Cumplidos como han sido los trámites procesales pertinentes, la Corte para decidir observa:

El artículo 163 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores dispone: "De toda decisión sobre procedencia de impuesto o que imponga pena, dictada por el Administrador de la Renta de Licores o por el Fiscal competente, podrá apelarse para ante el Ministro de Hacienda en el lapso de cinco días hábiles a contar de la fecha de la notificación que se haga al interesado, previo el pago o afianzamiento de la multa y de la contribución, requisito sin el cual no se admitirá dicho recurso. *De la decisión que dicte el Ministro podrá apelarse para ante la (Corte Suprema de Justicia), dentro del término de diez días hábiles a partir de la fecha de la correspondiente notificación*". En lo demás, se observará el procedimiento pautado por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional para la aplicación y apelación de las multas. Y el artículo 425 de esta Ley Orgánica, a la cual remite la Ley Fiscal especial, dispone: "Cuando la Ley conceda expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo ante la Corte Suprema de Justicia, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días, a contar de la fecha en que *se hubiere notificado la decisión*. El recurso puede ser introducido ante el propio Ministro, ante el organismo de apelación, o directamente a la Corte. . .".

Ahora bien, en el presente caso, consta de autos que el interesado ejerció, con fecha 24 de febrero de 1959, el llamado recurso de apelación, el recurso jerárquico, para ante el ciudadano Ministro de Hacienda, contra la decisión del Fiscal competente arriba expresada; y que, por Resolución N° 847, de fecha 11 de agosto de 1960, el Ministro decidió desfavorablemente el recurso, al confirmar, totalmente la decisión recurrida. Pero no consta de autos, como contrariamente lo considera el Ministerio de Hacienda en su citado oficio N° 7656, del 25 de octubre de 1960, que el interesado haya interpuesto recurso de apelación ante esta Suprema Corte, contra la Resolución Ministerial decisoria del recurso jerárquico, sólo contra la cual, en casos como el de autos, es deducible el recurso jurisdiccional ante este Supremo Tribunal. Más aún, ni siquiera consta en el expediente que se hubiere notificado la decisión del Ministro al interesado, como expresamente lo previenen las disposiciones legales transcritas.

Por consiguiente, no constando en autos que el interesado haya interpuesto para ante este Supremo Tribunal apelación contra la referida decisión ministerial, no procede decisión alguna sobre esa resolución administrativa, y así se declara.

1048. CSJ - SPA 7-12-66
G.F. N° 54, 1966, p. 147

Por el cobro excesivo de los derechos de Registro surge el derecho de recurrir ante el Ministro de Justicia y de su decisión se podrá apelar ante la Corte.

Es de observar que, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Registro, las dudas que corresponde resolver a la Corte son las que ocurrieren en cuanto a la inteligencia y aplicación de la Ley, en los casos que *puedan* presentarse. Mas, en el problema examinado se trata de un caso definitivamente consumado, puesto que la protocolización del documento que dio origen a los derechos de registro data del año de 1964; y en cuanto al cobro de los derechos adicionales que dejaron de hacerse efectivos en aquella oportunidad, también constituye un hecho consumado, ya que el Registrador procedió a hacer el cobro a los interesados por medio del oficio correspondiente, a cuyo requerimiento no accedieron los interesados. No hay por tanto lugar a la duda que corresponde resolver a la Corte. Lo que efectivamente está pendiente en el caso, es la reclamación de los interesados por el cobro adicional que se les hace por considerarlo indebido, problema éste que está contemplado en el artículo 125 de la Ley de Registro, el cual crea un recurso para que el interesado reclame por escrito ante el Ministerio de Justicia cuando se crea perjudicado por un cobro excesivo o indebido de derechos o impuestos de registro. Contra la decisión negativa del Ministerio es que puede ocurrirse a la Corte, no por vía de consulta sino de apelación.

1049. CSJ - SPA 18-1-68
G.F. N° 59, 1969, pp. 53-55

Antes de intentar un recurso contencioso administrativo contra un acto administrativo es necesario que se haya agotado la vía administrativa.

Según reza el mencionado escrito, el "15 de diciembre de 1967" el Ejecutivo del Estado recibió de la Asamblea Legislativa para su promulgación, un ejemplar de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado para el año fiscal de 1968, acto que a juicio del Gobernador es violatorio de la Constitución, entre otras razones, porque el total de los gastos en él autorizados por aquel cuerpo, excede de la estimación de los ingresos hecha por dicho funcionario en el proyecto respectivo.

Por tal razón, dice el Gobernador, que el 20 de diciembre solicitó la reconsideración del acto cuestionado, en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 49 de la Constitución del Estado, pero como quiera que “la Asamblea Legislativa no ha dado respuesta alguna a la reconsideración legalmente solicitada” y el artículo 9 de la Constitución del Estado lo obliga a someter sus controversias con los otros Poderes Públicos, a la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia, considera necesario impugnar la referida ley y solicitar su nulidad, por inconstitucionalidad.

Ahora bien, según la Constitución de la mencionada entidad federal, corresponde a la Asamblea Legislativa sancionar la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado, y al Gobernador promulgarla dentro de los cinco días siguientes a su recibo. Pero en el mismo término, puede dicho funcionario pedir a la Asamblea la reconsideración del acto, mediante exposición razonada, a fin de que modifique algunas de sus disposiciones o le levante, total o parcialmente, su sanción. Cuando tal recurso fuere ejercido, la Asamblea Legislativa debe decidir en dos discusiones acerca de los puntos planteados, salvo los casos en que se haya pedido que se le levante la sanción al acto, lo cual se considerará y decidirá en una sola discusión.

Sea cual fuere la decisión del cuerpo deliberante, la Ley deberá ser promulgada por el Gobernador dentro del plazo antes señalado y, de no hacerlo éste, vencido dicho término el Presidente de la Asamblea Legislativa o de la Comisión Delegada, dispondrá su publicación en el órgano oficial.

De las disposiciones glosadas se desprende que mientras la Asamblea Legislativa no decida acerca de la solicitud de revisión del Gobernador, el acto legislativo no es perfecto ni tiene carácter definitivo, pues, en el curso de las dos discusiones de que ha de ser objeto en el seno de aquel cuerpo, su contenido puede ser modificado, acogiendo a no lo pedido por el Gobernador.

En decisión dictada en fecha reciente la Corte ratificó el criterio sustentado por ella y ya establecido, de manera constante, en la jurisprudencia de las extinguidas Corte Federal y Corte Federal y de Casación, de que mientras no hayan sido agotados y decididos los recursos ordinarios —entre los cuales hay que señalar el de revisión a que se acaba de hacer referencia— no proceden los recursos extraordinarios que, como el de inconstitucionalidad e ilegalidad se tramitan ante ella.

A juzgar por lo que afirma el Gobernador, la promulgación de la ley quedó suspendida al ejercer el derecho de veto que le acuerda el artículo 49 de la Constitución Estatal, y continuará en ese estado mientras la Asamblea Legislativa no dé curso a su revisión en sesiones extraordinarias, cuya convocatoria es responsabilidad de la Comisión Delegada, sin perjuicio de que sea convocada también por el Gobernador.

No procede, entre tanto, por extemporáneo el recurso de nulidad intentado por el Gobernador del Estado Sucre ante esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual así lo declara, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

1050. CSJ - SPA 28-3-68
G.F. N° 59, 1968, pp. 130-133

Ningún acto administrativo puede ser objeto de recurso de nulidad ante la Corte, si previamente no ha sido agotada la vía administrativa.

El actor alega como argumento fundamental de la acción intentada que las resoluciones que impugnan son nulas por serlo también el Decreto N° 1 de la Gobernación del Distrito Federal, fechado el 4 de julio de 1962, en cuyas disposiciones se fundaron las autoridades del ramo para ordenar la liquidación y cobro de los referidos impuestos.

La Corte se abstiene de decidir este alegato por previo pronunciamiento, como lo solicita la demandante, por estimar que su atención debe recaer en primer término sobre otro aspecto de la demanda que, a su juicio, amerita preferente consideración.

Conforme a la doctrina de los actores y a constante jurisprudencia de la Corte, las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos que pueden interponerse ante esta Sala no son procedentes sino una vez agotada la vía administrativa.

Tal requisito aparentemente ha sido cumplido en el presente caso, pero en la forma en que fue tramitado y decidido el recurso de apelación, equivale en el fondo a una denegación de justicia.

En efecto, de acuerdo con los artículos 5° y 6° del Decreto en referencia, de cada uno de los reparos que formulen los auditores, en ejercicio de sus funciones, se levantará el expediente con base al cual el Administrador General de Rentas y el Director de Liquidación, decidirán lo que consideren pertinente, en resolución motivada, donde se especifique lo que haya dejado de pagar el contribuyente por concepto de impuesto.

Dicha resolución deberá ser notificada al interesado y éste podrá apelar de ella, dentro de un plazo de cinco días a contar de la fecha en que la haya recibido, "para ante el Gobernador del Distrito Federal, previo afianzamiento a satisfacción del Administrador General de Rentas Municipales y del Director de Rentas Municipales conjuntamente". Según reza literalmente el segundo de dichos artículos.

Del texto de dichas disposiciones resulta, claramente, que la apelación debe interponerse ante los funcionarios administrativos a

que ella se refiere, quienes deberán darle curso inmediatamente, remitiendo el expediente del caso al Gobernador si, a su juicio, es satisfactoria la fianza ofrecida.

De lo contrario es lógico colegir que deben notificar al interesado las razones que tengan para considerar insuficiente la caución, a fin de que pueda apelar de dicha decisión para ante el Gobernador si no está conforme con ella, o presentar otra garantía que sea satisfactoria.

Aunque el decreto no dice nada al respecto, es de suponer que la calificación de la fianza debe producirse después de interpuesta la apelación y, necesariamente antes de que se remita el expediente al Gobernador, pues el sólo cumplimiento de este trámite podría interpretarse, como una tácita admisión del recurso.

En el caso de autos, las actuaciones procesales revelan que la contribuyente apeló, oportunamente, de la primera de las citadas resoluciones, y ofreció la fianza de la C. A. Sucesora de Ernesto L. Branger, y que el ciudadano Armando Branger en su carácter de Presidente de dicha empresa aceptó que ella fuera "fiadora y principal pagadora por cualquier impuesto que pueda surgir de la Resolución Conjunta N° 122", al suscribir junto con el Gerente General de la contribuyente, el escrito de apelación.

Consta igualmente del expediente que, el 20 de octubre de 1964, el Administrador General de Rentas Municipales remitió al Consultor Jurídico de la Gobernación, "para su debida consideración el escrito de apelación introducido por la firma Branger & Burligton C.A. respecto a la Resolución Conjunta N° 122"; que año y medio después el Consultor Jurídico solicitó del Administrador de Rentas Municipales y del Director de Liquidación la calificación de la fianza ofrecida; y que estos últimos funcionarios, en su memorándum N° 281 de 29 de marzo de 1966 y por las razones ya señaladas, declararon que el afianzamiento ofrecido no era satisfactorio.

Ahora bien, como ya se ha dicho, en el proceso administrativo regulado por el decreto a que se viene haciendo referencia no corresponde al Gobernador sino a sus subordinados en grado, admitir o no las apelaciones que ante ellos interpongan los contribuyentes.

Podría afirmarse que, en el presente caso, el recurso fue admitido si no en forma expresa, al menos, tácitamente, desde el momento en que los funcionarios del ramo, en vez de objetar la fianza, remitieron el expediente a la Consultoría Jurídica, para que la apelación continuara su curso legal.

En tales circunstancias, el Gobernador ha debido decidir sobre el fondo del recurso, y de no hacerlo así, por considerar que se había omitido una formalidad esencial, era su deber hacer notificar a la contribuyente de que la fianza ofrecida no había sido aceptada, a fin de que presentara otra caución satisfactoria, ya que la conducta observada por la apelante no podía presumirse ni su renuencia ni su incapacidad para dar cumplimiento al citado requisito legal.

Por estas razones, la Sala considera que el procedimiento seguido en el presente caso es contrario a derecho, y que debe anularse cualquier actuación subsiguiente al acto por el cual los funcionarios de la Dirección y Administración de Rentas Municipales calificaron la fianza, a fin de que se notifique de ello a la contribuyente y se le brinde la oportunidad de que fue privada para hacer valer, de manera efectiva, el recurso que le otorga el decreto, presentando una garantía que sea suficiente a juicio de la Administración.

1051. CSJ - SPA 11-11-69
G.F. N° 66, 1969, pp. 123-125

El recurso contencioso administrativo no puede ejercerse sino contra los actos que pongan fin a la vía gubernativa, que causen estado.

En cuanto al segundo pedimento, o sea la solicitud de nulidad de la Resolución conjunta N° 327 de fecha 6 de noviembre de 1962, emanada de la Administración General de Rentas Municipales y de la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales de la Gobernación del Distrito Federal, cabe observar en primer término, que de conformidad con las normas que regulan los procesos de esta naturaleza, el recurso ha debido intentarse directamente contra la Resolución del Gobernador del Distrito Federal, pues, la Corte ha establecido, en jurisprudencia reiterada, el criterio de que el recurso contencioso administrativo consagrado en el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley que rige sus funciones no puede ejercerse sino contra los actos que pongan fin a la vía gubernativa o jerárquica, es decir contra aquéllos que causen estado.

En el petitorio del libelo de la demanda se expresa textualmente: “En virtud de todo lo expuesto, en nombre de mi representada, solicito respetuosamente a esta Corte que declare la nulidad del Decreto N° 1, de fecha 4 de julio de 1962, dictado por el Gobernador del Distrito Federal y de la Resolución Conjunta N° 327, de fecha 6 de noviembre de 1962, emanada de la Administración General de Rentas Municipales y de la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales de la Gobernación del Distrito Federal”, y si bien es cierto que en el texto del libelo se hace referencia, en dos ocasiones a la Resolución del Gobernador del Distrito Federal de fecha 17 de setiembre de 1965 “en la cual se acordó confirmar la Resolución apelada y reformarla parcialmente en la forma establecida en la misma”, tales referencias o menciones, no son suficientes para justificar la consideración, por parte de la Corte, de la mencionada Resolución del Gobernador, ya que tanto los razonamientos contenidos en el libelo, como el texto expreso, ya transcrito,

del petitorio, están directamente dirigidos en contra de la Resolución Conjunta.

Se observa, además, que tampoco es suficiente la afirmación, que se hace en el escrito de Informes de que la actora "solicitó por ante esta Corte con fecha 23 de marzo de 1966 la nulidad por ilegalidad del Decreto N° 1 dictado por el Gobernador del Distrito Federal el 4 de julio de 1962, publicado en la Gaceta Municipal del Distrito Federal N° 10.742 de fecha 1° de agosto de 1962 y de la Resolución de fecha 17 de setiembre de 1965, dictada por el Gobernador del Distrito Federal" ya que de la lectura del texto transcrito del libelo se desprende que no fue solicitada la nulidad de la mencionada Resolución y no es el acto de informes la oportunidad procesal para formular nuevos planteamientos.

La Corte ha procedido en otras ocasiones a considerar el contenido de Resoluciones conjuntas, similares a la que es objeto de este recurso, cuando éste ha sido intentado contra la Resolución confirmatoria del Superior Administrativo, y el examen de la Resolución conjunta ha sido necesario, porque en ella se encontraba ampliamente desarrollada la motivación del acto administrativo.

Por tales razones considera la Corte que no tiene materia sobre qué decidir en relación con el segundo pedimento del recurso.

1052. CSJ - SPA 21-4-71
G.O. N° 1478 Extr. 16-7-71, p. 13
G.F. N° 72, 1971, p. 25

El recurso de ilegalidad contra los actos administrativos solo puede intentarse contra aquellos que agoten la vía administrativa.

Antes de examinar los alegatos expuestos por la recurrente, es indispensable observar que los recursos de nulidad contra actos administrativos individuales contrarios a derecho, de los cuales conoce esta Sala en conformidad con el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley que rige sus funciones, sólo procede contra aquéllos actos que pongan fin a la vía gubernativa. En consecuencia, la resolución conjunta que originó el procedimiento administrativo y respecto a la cual la contribuyente ya agotó el único recurso que le otorga la ley, o sea, el de apelación ante el Gobernador, no puede ser impugnado ante la Corte, y así se declara.

1053. CSJ - SPA 13-12-71
G.O. N° 1516 Extr., 6-4-72, p. 16

La Corte ha advertido, en oportunidades anteriores, que de conformidad con las normas que regulan los procesos de esta naturaleza, el recurso debe intentarse, directamente, contra la Resolución del Gobernador del Distrito Federal, que es el acto que pone fin a la vía gubernativa o jerárquica y que, por consiguiente, causa estado, salvo aquellos casos en los cuales la Resolución del Gobernador se limita a confirmar simplemente lo resuelto por sus subordinados y en los cuales, se hace necesario analizar y tomar en cuenta el contenido de la Resolución dictada por éstos.

1054. CSJ - SPA 2-8-72
G.O. N° 29886, 22-8-72, p. 223-647

La exigencia del agotamiento de la vía administrativa para interponer el recurso de ilegalidad se plantea siempre que la vía administrativa esté abierta y le sea dable y posible al recurrente agotarla.

Resuelta la cuestión previa examinada en el capítulo anterior, pasa la Sala a considerar en primer lugar las dos excepciones de inadmisibilidad opuestas por el representante de la Nación, en el mismo orden en que fueron presentadas:

La primera de estas excepciones es la consagrada en el ordinal 4° del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, la cual se funda en que el recurrente no agotó la vía administrativa del avenimiento o conciliación especialmente prevista en el artículo 15 de la Ley de la Carrera Administrativa. En efecto, el Parágrafo Único de dicho artículo establece que: “los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento”.

Sin embargo, hay prueba en los autos de que este proceso administrativo no se cumplió, porque en el Ministerio de Agricultura y Cría no se había constituido la Junta de Avenimiento, prevista en el artículo 14 de la Ley y la cual debía estar integrada por un representante de la autoridad administrativa y un representante de la organización gremial de los empleados de ese Despacho. Para explicar este hecho dice la autoridad administrativa en oficio de 15 de noviembre de 1971, dirigido al Tribunal *a quo*, que “el Ministro ha designado su representante en dicha junta” pero que hasta la fecha “el Despacho no ha tenido conocimiento de la constitución del sindicato que agrupa en su seno al mayor nú-

mero de funcionarios del organismo” por lo que espera “la postulación que haga el respectivo sindicato para tales efectos”.

Ahora bien, considera la Corte, que la falta de constitución de la reclamante, ni de aquellos que éste pueda subsanar por sí solo y no debe subordinarse el ejercicio del recurso contencioso a una condición que el recurrente no puede cumplir por una causa que escapa a su voluntad. La exigencia de un recurso administrativo previo al recurso jurisdiccional se entiende como indispensable para el ejercicio de éste, pero siempre y cuando aquella vía esté abierta y le sea dable y posible al recurrente ejercitarla.

Por estas razones se declara sin lugar la excepción de inadmisibilidad opuesta por la Procuraduría General de la República y fundada en el ordinal 4º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil.

1055. CSJ - SPA 2-8-73
G.O. N° 1618 Extr., 16-10-73, p. 11

Agotada la vía administrativa, solo es recurrible el acto que ponga fin a la misma.

La decisión que recae sobre el recurso de apelación de que conoce el Gobernador en casos como el presente, al poner fin a la vía administrativa sustituye al acto apelado no siendo admisible respecto a éste, el recurso contencioso de anulación, sino contra el acto final de la Administración. En tal virtud el vicio de falta de motivación solamente puede referirse a la resolución del Gobernador, la cual en este caso ciertamente no adolece de ese vicio ni se limitó a confirmar, la decisión apelada, como lo afirma la actora en su libelo.

1056. CSJ - SPA 1-11-73
G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, p. 42

En los recursos contencioso-funcionariales, cuando no exista la Junta de Avenimiento, no puede exigirse el agotamiento de la vía conciliatoria previa.

Que la sentencia apelada está ajustada a derecho en cuanto declara sin lugar la excepción de inadmisibilidad prevista en el ordinal 4º del artículo 257 del Código Civil, pues el hecho de que la Junta de Avenimiento no haya sido instalada y desde luego sin desempeñar sus funciones, es una causa que no puede ser imputable

al actor, ni de aquéllas que él con su sola voluntad pudiera subsanar, lo cual es conforme con el criterio establecido por este Tribunal en su fallo del 2 de agosto de 1972, que ratifica en esta oportunidad.

1057. CSJ - SPA 30-5-74
G.O. N° 1674 Extr., 12-8-74, p. 20

Agotada la vía administrativa, el recurrente puede optar por ejercer el recurso de reconsideración o el contencioso-administrativo, ateniéndose a las consecuencias.

La Ley de Aduanas aplicable al caso *sub-judice* —la del 11 de junio de 1957— luego de definir el reconocimiento como el acto público que tiene por objeto identificar los bultos, verificar si su peso y su contenido están acordes con las respectivas declaraciones y establecer, si fuere el caso, la declaración correcta (artículo 87), establece las formalidades conforme a las cuales ha de desarrollarse aquél, de las cuales interesan las señaladas en el artículo 90 *ejusdem*:

“A continuación del escrito de aceptación se estampará la diligencia de reconocimiento donde constará la hora y el día de comienzo y terminación del acto y su resultado, así como las demás circunstancias que se juzgue conveniente señalar para la liquidación de los derechos y examen de la cuenta.

“Parágrafo 1°—En el caso de que el introductor o su representante formularen objeciones al acto de reconocimiento, deberá aquél dirigirse al Ministerio de Hacienda, dentro de un plazo de seis (6) días hábiles a contar de la fecha del recibo de la planilla de liquidación, para manifestar los motivos en que fundamenta sus objeciones. Dicho documento será entregado a la respectiva oficina aduanera, la cual al informar sobre él consignará su opinión razonada respecto a las objeciones y lo enviará al Ministerio de Hacienda, con su informe y muestras selladas o diseños de las mercancías que hubieren motivado la diferencia de aforo, si éste fuere el caso. Cuando la solicitud no fuere entregada en la oficina aduanera dentro del plazo indicado, el importador pagará los impuestos de importación de acuerdo con la estimación de los reconocedores.

“Parágrafo 2°—El Ministerio de Hacienda deberá decidir la controversia dentro de un plazo que fijará el Reglamento. Si la decisión del referido Despacho fuere contraria a lo solicitado por el introductor, éste quedará obligado a satisfacer los intereses por la demora en el pago de los impuestos diferenciales, así como las tasas de almacenaje causadas por las mercancías hasta el momento de su retiro, si fuere el caso”.

El artículo 37 del Reglamento N° 19 de la Ley de Aduanas —promulgado el 3 de julio de 1961— completa la previsión legal, en los siguientes términos:

“Si en el acto del reconocimiento las objeciones del introductor versaren sobre divergencias de aforo o diferencias de peso, se notificará al Administrador de la Aduana para que concurra a dicho acto y haga constar su opinión sobre la controversia surgida, firmando también la diligencia respectiva. En estos casos la liquidación se hará de acuerdo con el pedimento formulado por el introductor, quien queda obligado a prestar fianza ante la Aduana por los derechos diferenciales que resulten a favor del Fisco conforme al criterio de los reconocedores, y las multas a que hubiere lugar, y asimismo a seguir el procedimiento pautado en el párrafo primero del artículo 90 de la Ley.

“Parágrafo Unico.—De conformidad con el párrafo segundo del artículo 90 de la Ley, el Ministerio deberá decidir la controversia en el plazo de 30 días contados a partir de la fecha en que el Despacho recibió la solicitud”.

Como aparece de las disposiciones transcritas, el lapso de treinta días a que alude la recurrente está referido al particular recurso jerárquico en ellas disciplinado y no, como pretende aquélla, al ulterior recurso de reconsideración, creado y regulado por el Decreto Ejecutivo N° 159, de 30 de octubre de 1959, reformativo del Decreto N° 322, de 28 de julio de 1958. Carece por tanto de fundamento la generalización hecha en el libelo de demanda. “Es de observar que la Ley ordena que el Ministerio de Hacienda deberá decidir las apelaciones y *reconsideraciones* —subraya la Corte— interpuestas en estos casos específicos en el plazo de treinta días contados a partir de la fecha de recibo de la solicitud...”

Circunscribiéndose al ámbito de aplicación de las normas citadas por la actora, la Corte observa: De los ocho recursos jerárquicos, interpuestos por el representante del introductor, solamente dos fueron decididos con posterioridad al vencimiento del lapso arriba indicado. Aparece, en efecto, del expediente administrativo suplido por el Ministerio de Hacienda que el recurso interpuesto el 27 de junio de 1962, en relación al reconocimiento de las mercancías llegadas en el vapor Eishin Marú, fue decidido el 27 de agosto del mismo año, y participada la providencia en oficio N° HA-200-8086. Con un retardo de similar magnitud intervino el pronunciamiento administrativo sobre otro recurso jerárquico, recibido el 15 de febrero de 1963, pues el oficio que notifica del mismo a la postulante —N° HA-200-3013— tiene fecha 18 de abril de 1963.

La Corte observa:

Contra las decisiones del Ejecutivo Nacional recaídas sobre los indicados recursos de apelación, la actora podría proponer del recurso de reconsideración —que será examinado más adelante— o

el contencioso administrativo previsto por el estatuto que rige la organización y funcionamiento de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, aplicable, a falta de disposición expresa en contrario. Si como ha quedado narrado, aquélla prefirió ejercer el recurso de reconsideración - en escritos recibidos en la Aduana de La Guaira en fecha 12 de setiembre de 1962 y 6 de mayo de 1963, respectivamente—, sin denunciar la extemporaneidad de las decisiones, ni las consecuencias que hoy le atribuye, debe entenderse que no quiso reclamar por la falta que ahora denuncia, la cual no puede influir sobre la validez de actos administrativos distintos, que son el resultado de la reconsideración de los primeros, solicitada por motivos diferentes de la extemporaneidad.

El recurso de reconsideración cuyo ejercicio por la impugnante, como se ha dicho, culminó en los actos administrativos cuya nulidad alega, está consagrado en el conjunto de normas referentes a la organización de la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

1058. CSJ - SPA 6-6-74
G.O. N° 30.500, 14-9-74, p. 228.834

Los actos administrativos susceptibles de impugnación en la vía contencioso-administrativa son aquellos que han causado estado por no existir, contra ellos, recurso administrativo alguno.

Ciertamente, los actos administrativos recurribles ante el órgano jurisdiccional son aquéllos que han causado estado, que han quedado firmes y contra los cuales, en consecuencia, no existe recurso administrativo alguno; ahora bien, en el presente caso, el acto de destitución del ciudadano Ricardo Navas García, realizado por el Director General del Ministerio de Educación, con fecha 28 de abril de 1972, fue ratificado por el Ministro del ramo y comunicada al interesado mediante oficio N° 149 de fecha 8 de junio de 1972, en cuya comunicación el Ministro expresa “que las circunstancias que motivaron su destitución están plenamente comprobadas en el expediente, y en consecuencia se ratifica la Resolución N° DG-1.145-PE del 28 de abril de 1972”, y en el texto de la referida comunicación, el titular del Despacho, hace suyas las razones sobre las cuales se fundamenta la Resolución ratificada, del Director General.

En conclusión, el hecho reclamado o impugnado es la destitución de que fue objeto el señor Ricardo Navas García, haciendo abstracción del funcionario que ordenó la medida, y por la destitución del demandante, ordenada por el Director General del Ministerio, fue confirmada por el Ministro, ha debido el Tribunal de Primera Instancia proceder a sentenciar el fondo de la cuestión planteada, especialmente si se toma en cuenta la naturaleza especial de este tipo de juicios.

1059. CSJ - SPA 14-10-74
G.O. N° 30.563, 28-11-74, pp. 229.441-2

El agotamiento de la vía administrativa mediante el ejercicio del recurso jerárquico es indispensable para admitir el recurso contencioso-administrativo; este es inadmisibile mientras aquél esté pendiente de decisión.

El 12 de julio de 1974, el ciudadano Cruz Guerra Chávez ocurrió a la Corte, asistido de abogado, y presentó el escrito que encabeza estas actuaciones, donde, en síntesis expone lo siguiente: que el 15 de mayo del presente año fue llamado por el Prefecto del Departamento Libertador del Distrito Federal a su despacho, quien de viva voz le comunicó que, en cumplimiento de instrucciones del Gobernador, le notificaba que “a partir de ese momento estaba destituido del cargo que venía ejerciendo como Comisario en la Jefatura de San Agustín” y que, por lo tanto, quedaba cesante en sus funciones; que por considerar que tal acto “no se ajustaba formal ni materialmente a derecho” por ser inmotivado y carecer de todo fundamento legal, se había dirigido por escrito al Gobernador del Distrito Federal “haciendo formal apelación” de acuerdo a lo pautado en el artículo 72 de la Ordenanza de Carrera Administrativa a fin de que se declarase nulo el acto administrativo que originó su destitución, se le reconociese su condición de funcionario de carrera y se le reincorporase a su cargo de Comisario en la Jefatura de San Agustín; que para la fecha en que ocurrió a la Corte había transcurrido el término de quince días que según el artículo 72 de la Ordenanza tantas veces citada, tenía el Gobernador para contestar su apelación, pero que aún no había recibido respuesta en ningún sentido “lo cual hace entender que el ciudadano Gobernador ratifica el acto administrativo que originó su destitución” y que esta tácita negativa del Gobernador a contestar su escrito constituye una flagrante violación al referido artículo 72 de la Ordenanza e igualmente al artículo 67 de la Constitución Nacional, y en virtud de que la misma confirma la violación por parte del Prefecto de los artículos 84 y 85 de la Carta Fundamental e igualmente de los artículos 39 y 75 parágrafo II de la Ordenanza de Carrera Administrativa Municipal, es por lo que comparece ante este Supremo Tribunal “para solicitar Recurso de Amparo...” Sin embargo después de formular diversos alegatos respecto a la procedencia de dicho recurso, el recurrente concreta el petitorio de su demanda en el párrafo que se transcribe de seguidas:

“...En virtud de las razones expuestas, termino solicitando sea declarado con lugar y concedido el RECURSO DE AMPARO que solicito en mi propio beneficio, declarándose nulo por ilegal el acto administrativo dictado de hecho por la ciudadana Prefecto, haciendo cesar sus efectos y ordenando este Supremo Tribunal, se me reincorpore en mi cargo de Comisario de la Jefatura Civil de San Agus-

tín, el cual estuve ejerciendo hasta la fecha 15 de mayo del presente año. E igualmente que este Tribunal ordene a la Gobernación del Distrito Federal, se me paguen inmediatamente los sueldos caídos desde esa fecha, con las compensaciones ordenadas por el señor Presidente de la República, y que se me cancele inmediatamente la cantidad de 12.214 bolívares como compensación por los perjuicios y graves daños morales y materiales sufridos no sólo por mí, sino también por mi señora e hijos...”

Según puede apreciarse al leer dicho párrafo, el actor acumula en su libelo diversos recursos y acciones contra un acto del Prefecto del Departamento Libertador del que está conociendo en apelación el Gobernador de dicha entidad federal. Pendiente como está de decisión dicho recurso, la Corte no podría conocer de la demanda propuesta ante ella sin invadir la esfera de competencia de la autoridad administrativa y desconocer la doctrina según la cual uno de los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso de anulación es que se hayan agotado los recursos jerárquicos que concede la ley contra el acto impugnado. Así lo exige la lógica que regula el normal desarrollo del orden de proceder y el principio de la separación de los poderes que impone a cada uno de ellos el respecto de la esfera de competencia que la Constitución y las leyes señalan a los otros. En este caso no puede afirmarse que el silencio del Gobernador deba entenderse como confirmación de lo decidido por el Prefecto, puesto que el término establecido en el artículo 72 de la Ordenanza no se refiere a la apelación sino al recurso de reconsideración, el cual tiene en la doctrina administrativa al igual que en nuestra legislación sus propias características.

Por otra parte, el conocimiento de las acciones de daños y perjuicios contra los Estados o los Municipios no corresponde a la Corte sino a los tribunales ordinarios y el procedimiento aplicable para la tramitación de dichas acciones es incompatible con el establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal que es el que regula los juicios de nulidad. El artículo 239 del Código de Procedimiento Civil aplicable por analogía al caso de autos, prohíbe acumular en una misma demanda acciones que se excluyan mutuamente o que sean contrarias entre sí; ni las que por razón de la materia no correspondan al conocimiento del mismo Tribunal que ha de conocer de la principal; ni aquellos cuyos procedimientos legales se excluyan entre sí.

Por tales motivos la Corte considera inadmisibile la demanda propuesta en este juicio por el referido ciudadano y así lo declara en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

1060. CSJ - SPA 14-10-74
G.O. N° 30.593, 9-1-75, p. 229.712

Antes de intentarse el recurso contencioso-funcionarial debe efectuarse la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento respectiva.

La primera de las excepciones de inadmisibilidad opuesta por la Procuraduría y fundamentada, en la disposición contenida en el artículo 15 de la Ley de la Carrera Administrativa, y según la cual debe efectuarse, previamente a la demanda, la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento, fue declarada sin lugar por el sentenciador de Primera Instancia, en atención a que existen pruebas de que dicha Junta no se había constituido para la fecha en que fue interpuesto el recurso, y tal circunstancia no le puede ser imputada al funcionario demandante, tal criterio ha sido ratificado en numerosas ocasiones por la Sala por razones lógicas y jurídicas expuestas en su oportunidad, y que se dan por reproducidas en esta decisión, por lo cual se declara sin lugar la excepción de inadmisibilidad opuesta.

1060 bis. CSJ - SPA 3-12-74
G.O. N° 1776 Extr., 9-10-75, p. 38

Antes de intentarse el recurso contencioso-administrativo de anulación debe agotarse la vía administrativa mediante los recursos administrativos correspondientes.

Para decidir acerca de la admisión de la demanda la Corte observa: La doctrina sostiene que en el procedimiento administrativo pueden interponerse dos recursos: el de reconsideración y el de apelación.

La Ordenanza de Carrera Administrativa se refiere al primero de dichos recursos teniendo en cuenta que conforme a su artículo 72, sólo el Gobernador puede destituir a los funcionarios de la Gobernación; en otros términos el Gobernador puede reconsiderar solamente sus propias decisiones pero no las de sus subalternos. La doctrina y la jurisprudencia de este Alto Tribunal admiten, sin embargo, que contra los actos de estos últimos pueden interponer los interesados el recurso de apelación aun cuando la Ley no lo consagre expresamente, y salvo disposición en contrario, puesto que dicho recurso es el complemento necesario y preciso del derecho de defensa de los administrados frente a los actos de la administración que consideren lesivos a sus intereses o derechos.

Después de decididos dichos recursos, es cuando se abre la vía de lo contencioso-administrativo como lo viene sustentando la Corte

en jurisprudencia constante y reiterada y lo admite el legislador local en el artículo 71 de la citada ordenanza cuando dice textualmente:

“...De las decisiones de la Cámara Municipal o del Gobernador, según sea el caso, podrá recurrirse por ante los organismos jurisdiccionales competentes”.

De acuerdo con este criterio el recurrente debiera haber apelado para ante el Gobernador de los actos cuya nulidad demanda ahora ante la Corte, en vez de ejercer primero el recurso de reconsideración y luego el contencioso administrativo de anulación como, en efecto, lo hizo, contrariando la letra y el espíritu del instrumento legal que invoca a su favor.

En consecuencia, la Corte considera inadmisibile el referido recurso y así lo declara administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

Véase Nos. 213, 271, 627, 653, 975, 976, 977, 978, 979, 995, 1.020, 1.132.

b. *La improcedencia del procedimiento administrativo previo en las demandas contra la República*

1061. CF 11-11-55
G.F. N° 10, 1955, pp. 56-57

Hay que distinguir claramente cuando se demanda a la Nación como persona jurídica y cuando ésta actúa como defensor de los principios de derecho público.

Sostiene el alto funcionario que la Procuraduría de la Nación, en su carácter de representante de la Nación y del Fisco, está llamada a intervenir judicialmente en múltiples casos, que, atendiendo al origen de la controversia, al fin que con ésta se persigue y a la manera de proponerla y tramitarla, bien pueden agruparse en dos grandes grupos, correspondiendo a uno de ellos todos aquellos casos concernientes a la Nación como entidad de carácter público, en los que está en juego el interés colectivo en que la Constitución y las Leyes sean rectamente interpretadas y aplicadas; y al segundo, todos aquellos casos en que la Nación interviene como titular de derechos y obligaciones de tipo privado. Al primer grupo corresponderían según el criterio dicho, los casos previstos en los ordinales 1°, 2°, 3°, 12° del artículo 133 de la Constitución Nacional; y al segundo, los de los ordinales 9° y 10° del mismo artículo.

Sostiene al respecto, el expresado Procurador, que el procedimiento previsto en el artículo 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público solamente debe ser

aplicado a aquellos casos en los cuales se demanda a la Nación en razón de sus actos como persona jurídica de Derecho Privado; y no en casos como el presente, en los que no puede decirse que se demanda a la Nación, sino que lo que se busca es la declaratoria de nulidad de un acto administrativo; y por ello, en tales circunstancias, la intervención del Procurador sólo se efectúa para defender los principios de Derecho Público, y no para defender los intereses patrimoniales de la Nación; “tanto es así —concluye el exponente— que aun el mismo Procurador de la Nación podría ocurrir en activo, o adherir a la acción de nulidad de leyes o de actos administrativos que colidan con la Constitución y Leyes de la República”.

Y por cuanto a juicio de la Corte, el criterio sustentado en el punto por el ciudadano Procurador de la Nación, en lo concerniente al caso concreto que se ventila, se ajusta cabalmente a los principios que informan la materia, la Corte Federal revoca la decisión del ciudadano Juez de Sustanciación de fecha primero de julio del corriente año, apelada por el actor I. S. G.; y dispone devolver los autos a dicho Tribunal a fin de que se verifique el acto de contestación de la solicitud de nulidad introducida por el prenombrado G. Así se declara.

Véase N° 1.046.

D. *El lapso de caducidad*

a. *El lapso en la impugnación de los actos de efectos particulares*

a'. *Lapso general*

1062. CFC - SF 28-2-30
M. 1931, pp. 134-135

Antes de la Constitución de 1936, las acciones de nulidad de actos administrativos se consideraban como acciones personales, recogidas por el derecho común, sometidas a una prescripción de veinte años.

Y finalmente se opone también la excepción de prescripción de veinte años para ejercer las acciones personales, establecida por el artículo 2.052 del Código Civil.

El artículo citado se refiere a la prescripción para intentar las acciones personales, y no puntualiza, como en el caso anteriormente analizado, que sea para pedir la nulidad de una convención sino en general de toda acción personal.

¿Es personal o es real la acción? Se pide la nulidad de actos ejecutivos o Resoluciones Ministeriales y la acción personal tiene por objeto cualesquiera prestaciones o la nulidad o la rescisión de un acto ilegal o ilegítimo o la reparación de cualquier perjuicio; y la real se dirige exclusivamente a reivindicar una cosa cierta y determinada, mobiliaria o inmobiliaria, como de nuestra propiedad.

Conforme con los dos conceptos expresados se trata en el caso de autos de una acción personal.

No hay sino derechos reales y derechos personales y por consiguiente no hay sino acciones reales y acciones personales. Bajo esta denominación general se comprenden las acciones administrativas, como en el caso presente, encaminada a pedir la nulidad de un acto administrativo, pero que en materia de juicios se rigen por las reglas del derecho común. Y a esta Corte atribuye la Constitución Nacional el conocimiento del juicio, decidiendo mediante contención.

Y por cuanto la imprescriptibilidad de las acciones es excepcional, y la presente demanda de nulidad no está entre las excepciones aceptadas por la doctrina y por la ley; por cuanto el artículo 2.052 del Código Civil no contempla determinadamente tales o cuales obligaciones, sino en general toda clase de acciones personales, es decir, entre otras, "aquellas que tienen por objeto la nulidad o la rescisión de un acto ilegal o ilegítimo"; (Laurent, t. VI. N° 77) por cuanto al demandar la nulidad de las Resoluciones Ministeriales, implícitamente se demanda el cumplimiento de un compromiso preexistente o el respeto de un derecho adquirido, vinculaciones éstas que son las evidentemente contempladas por el artículo 2.052 del Código Civil; por cuanto en el presente caso la reclamación es contra actos del Ejecutivo que el accionante considera ilegítimos; por cuanto la prescripción corre contra toda clase de acto, lícito o ilícito; por cuanto las Resoluciones cuya nulidad se pide fueron dictadas en 1904 y la acción de nulidad fue intentada en 1926, sin que por otra parte se haya objetado el lapso de prescripción; por cuanto, en fin, la prescripción de la acción en el presente caso, no tiene por objeto validar el acto jurídico vicioso, sino impedir que se examine y declare el vicio, juzga esta Corte que hay lugar a la defensa opuesta y así lo declara.

1063.

CFC - SF

4-4-38

M. 1939, pp. 493-497

El recurso contencioso de anulación caduca al transcurrir el lapso legal respectivo, contado a partir de la publicación del acto impugnado cuando la ley la exigía.

Por lo que respecta a la caducidad invocada por las Compañías demandadas, prevista en el ordinal 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, *la Corte observa*: Que esa caducidad se introdujo por primera vez en la Constitución Nacional de 1931, en el ordinal 12 del artículo 120 y estaba concebida en estos términos: “La acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder, caduca a los trece meses, contados desde la fecha de la publicación de dicho acto. La ilegalidad, como excepción, puede sí oponerse siempre”.

Para que comenzara a contarse el término de caducidad era, pues, indispensable, que el acto administrativo en cuestión hubiera sido publicado. Y cuando la Ley exige la publicación de un acto del Poder Ejecutivo para que pueda surtir ciertos efectos, se entiende que la publicación debe hacerse en la *Gaceta Oficial*, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de su creación, así como por las Leyes posteriores.

En el caso de autos, se ha demandado la nulidad de las Resoluciones contenidas en los oficios 3.023 y 3.024 del Ministro de Fomento, de fecha 13 de diciembre de 1923, o sea de los actos administrativos, por los cuales dicho funcionario público acordó la rebaja de la cuarta parte del impuesto de explotación a las concesiones allí especificadas. No habiendo constancia en juicio de que dichos actos fueron publicados en la *Gaceta Oficial*, sino que por lo contrario, consta la negativa de la Nación de que tal publicación se hubiere hecho nunca, lo que no han contradicho en ninguna forma las Compañías demandadas, se llega así a la conclusión obligada de que durante la vigencia de la Constitución del año de 1931, nunca comenzó a correr para los actos administrativos, cuya nulidad ha solicitado la Nación, el término de caducidad de trece meses previsto en el citado ordinal 12 del artículo 120.

La constitución de 1931 fue derogada por la de 1936, cuya vigencia data desde la fecha de su publicación en el número extraordinario de la *Gaceta Oficial*, del 21 de julio de este mismo año. Si bien es verdad que al reproducirse en el ordinal 11 del artículo 123 de esta Constitución, la caducidad de trece meses para la acción en declaración de nulidad de un acto administrativo, se suprimió la frase que decía “contados desde la fecha de su publicación”, también es cierto que la demanda de la Nación contra las Compañías Venezuela Gulf Oil Company y Mene Grande Oil Company, C.A., pidiendo la declaratoria de nulidad de dichos actos, fue introducida ante esta Corte el 28 de julio de 1937, o sea, antes de vencerse los treces meses de la promulgación de la nueva disposición constitucional.

Como se ha visto, la Constitución de 1931, que creó la caducidad en cuestión, exigía para que ésta comenzase a correr que se hubiese hecho la publicación del acto nulo; publicación que en este caso equivale a divulgación por la prensa, cosa muy distinta del carácter de pú-

blico que pueda tener un acto o instrumento por el solo hecho de haber intervenido en él un funcionario público. En el presente caso no se ha probado siquiera que el acto de la rebaja del impuesto haya sido publicado por la prensa.

El alegato de las demandadas de que en la *Gaceta Oficial* se publicaron unos contratos, en algunas de cuyas cláusulas se consigna que las concesiones de aquéllas pagan el impuesto de Bs. 11,25 por ciento en virtud de determinados preceptos de la Ley de Hidrocarburos, no es convincente; esa publicación no es la que exige el precepto constitucional relativo a la caducidad, porque en éste se requiere la publicación del acto mismo de cuya irregularidad se trata, lo que no puede sustituirse por la publicación de una mera referencia al acto, en cierto modo encubierto o emboscada, pues esa vaguedad sería ocasionada a sorpresa. En dichos contratos publicados, se hace, cuando más, una alusión insuficiente y velada, pues no se dice allí que las Compañías ocurrieron al Ejecutivo en solicitud de una rebaja de impuestos ni que el Ejecutivo, mediante determinados oficios o Resoluciones concedió tal rebaja; ni consta en qué se fundaron las Compañías para pedirla, ni las consideraciones que hizo el Ejecutivo para otorgarlas. El solo hecho de que se mencione el precepto legal que en concepto de las Compañías las hacía acreedoras de tal beneficio, si tal es el caso, no eximía de que se cumplieran las formalidades de un reconocimiento oficial de que esas concesiones se encontraban efectivamente en las circunstancias de hecho y de derecho que la Ley requiere para procedencia de la rebaja del impuesto; todo lo cual debía aparecer en la forma sustancial del acto administrativo de la rebaja y figurar en la publicación del mismo, a los fines de que comenzase a correr la excepción de caducidad. Finalmente, en la publicación, para que fuese eficaz como punto de partida de la caducidad, debía aparecer con entera objetividad el acto administrativo de la rebaja y sus condiciones de fondo y de forma, porque la excepción de caducidad no amparaba sólo la irregularidad que se hubiese cometido con el hecho de otorgar la rebaja, sino también cualquiera otra en que allí se hubiese incurrido por otros respectos. El hecho de que este juicio verse sobre un caso particular de nulidad, no autoriza a considerar suficiente una forma de publicación que no llena los fines perseguidos por el precepto constitucional extensivo a otras irregularidades y no sólo a la nulidad planteada en este juicio.

Han sostenido las demandadas, en sus informes, que la caducidad debió comenzar a correr desde que el Ejecutivo tuvo conocimiento del acto irregular, ya por haber intervenido en él, ya por el denuncia de bienes ocultos derivados de esa irregularidad. Pero, por lógico que fuera este principio, no puede en manera alguna admitirse como interpretación extensiva de un precepto constitucional que tan clara y explícitamente fija de manera invariable, para comenzar a correr la caducidad, la fecha de la publicación del

acto mismo de cuya irregularidad se trata, sin tomar en cuenta para nada el conocimiento que en cualquiera otra forma y por cualquier otro medio se tenga de aquél. Y esta fijación invariable de una fecha pública, (divulgada), no ha sido una inadvertencia del Constituyente, sino que obedece a razones muy bien fundadas. En efecto, el precepto constitucional de 1931, que creó esta caducidad y el modo de contarla, no se estableció con un alcance limitado al solo caso concreto de la nulidad demandada en este juicio, ni tampoco a una clase de nulidades en que esta acción se dé sólo a las partes intervinientes en el acto; en ese precepto abarcó el legislador todos, absolutamente todos los casos de nulidad de los actos administrativos, y muy especial y señaladamente, aquéllos a que se refieren los parágrafos 11 y 12 del artículo 120 de la Constitución de 1931 (123 de la vigente), nulidades éstas de orden público constitucional, respecto de las cuales el constituyente concedió la acción pública o popular de nulidad, en el sentido de que todo ciudadano tiene el derecho de dirigirse a esta Corte solicitando que se declare la nulidad del acto. Bien se comprende que, al dar esta acción a todos los ciudadanos, es porque el Constituyente quiso con laudable y juiciosa previsión, conceder al público en general, una fiscalización sobre la legalidad de las actuaciones de los Despachos Ejecutivos y de otros altos funcionarios; ya que nadie ignora que no son nada difíciles ni inusitadas las conclusiones entre funcionarios y particulares, teniendo así el funcionario que se ha prestado a la combinación ilícita, un interés especial en mantener su actuación dentro de cierta reserva y aún en defender su legalidad. Más aún, suponiendo la buena fe del funcionario si éste ha faltado por error, no bastaría que él conociese su propio acto, porque puede permanecer indefinidamente en ese mismo error acerca de la legalidad de aquél.

Naturalmente, pues, esta previsión del Constituyente en conceder una acción popular de nulidad sería completamente frustránea si él no hubiese, al mismo tiempo, requerido antes de que comenzase a correr la caducidad, una forma de publicación, o sea un medio de conocimiento, que asegurase una efectiva divulgación del acto con todos sus pormenores, a fin de que todos los ciudadanos se enterasen, debidamente y pudiesen ejercer aquel derecho de accionar la nulidad. Nada se habría ganado con que, por el solo conocimiento que tuviesen el funcionario, ni aun el Ejecutivo mismo interviniente en el acto, comenzase a correr la caducidad, en una perfecta ignorancia pública de la forma y condiciones en que el acto administrativo fue realizado.

Ahora bien, la interpretación de un precepto legal debe tener el mismo alcance general, que el legislador ha querido darle al precepto mismo; debe servir esa interpretación para todos los casos contemplados o comprendidos en el precepto que se interpreta; debe re-chazarse por arbitraria y empírica toda interpretación que sólo se acomode a un caso concreto y tenga que apartarse cuando se deban

resolver los demás a que se extiende la disposición interpretada. Conclúyese de esto que la única interpretación jurídica y perfectamente técnica del precepto constitucional sobre el comienzo del lapso de caducidad y la forma de publicación o medio de conocimiento, es la que satisfaga a todas las acciones de nulidad de los actos administrativos en aquél contemplados, así a la acción popular, como a la que no pueda ejercerse sino por las partes interesadas.

Por otra parte, las mismas demandadas han sostenido en informes, que en el presente juicio debe aplicarse el 2º párrafo del número 11 del artículo 123 de la Constitución vigente, por ser ese párrafo una disposición procedimental, y por esta circunstancia, como porque dicho precepto es interpretativo del equivalente de la Constitución de 1931, en cuanto a las infracciones legales que pueden cubrirse con la caducidad, se observa que por la aplicación, así solicitada, de aquel párrafo vigente, no caduca la acción de nulidad "cuando se ha violado principios, garantías o derechos consagrados por esta Constitución".

Las demandadas limitan el alcance de esta última frase diciendo que ella sólo se refiere a las garantías o derechos individuales; pero no es así, porque además de las palabras "garantías o derechos" (que hubieran sido suficientes si tal limitación hubiese estado en el espíritu del Constituyente), se incluyó en primer término la expresión "principios", que abarca toda regla, toda definición y cualesquiera exigencias de orden constitucional. Dentro del alcance de la expresión "principios" están los artículos 41 y 42 sobre definición y límites de atribuciones y de autoridad, y más concretamente todavía el artículo 108 que establece que "todos los actos de los Ministros deben ajustarse a esta Constitución y a las leyes". Ahora bien, en el presente juicio se trata precisamente de actos Ministeriales, que según la actora, no se ajustaron a la Constitución ni a las leyes. Aunque los preceptos constitucionales arriba dichos, fueron invocados sólo en informes, esto no impide tomarlos en consideración, porque los alegatos de derecho, sobre todo cuando se basan en disposiciones de orden público y especialmente constitucionales, pueden hacerse aún en aquella oportunidad.

b'. *El lapso de seis meses*

1064.

CFC - CF
G.F. N° 7, 1951, p. 141

6-3-51

El término de caducidad está tan identificado con el derecho, que, transcurrido aquél, se produce la extinción de éste.

Es de doctrina que hay la caducidad cuando el ejercicio de un derecho o la ejecución de un acto dependen de que lo sean dentro de un espacio de tiempo predeterminado, ya sea por disposición legal o también por convenio de las partes interesadas; es decir, "que el término está así tan identificado con el derecho, que, transcurrido aquél, se produce la extinción de éste", por lo que bastaría comprobar dicho transcurso para dar por sentado que el derecho-habiente remiso renunció a su derecho si dejó de actuar cuando le era obligatorio hacerlo.

1065.

CF

20-5-55

G.F. N° 8, 1955, pp. 102-104

La caducidad es un término extintivo del Recurso contencioso-administrativo de anulación por el transcurso del tiempo; pero a diferencia de la prescripción, la caducidad es objetiva y se cumple totalmente; por eso ella es de orden público y se cumple de pleno derecho y procede aun de oficio.

"Por otra parte, ejercida la primera acción dentro del término legal llamado de caducidad, no puede continuar sometida a ésta, puesto que cuando la Ley señala un lapso dentro del cual debe ejercerse la acción que nace naturalmente de un derecho, desaparece la sanción de caducidad con el ejercicio oportuno de aquélla. Desaparecida la caducidad, la acción no puede perecer por esto; pudiera fenecer por prescripción, pero nunca por caducidad".

El medio normal de la extinción de la instancia es la sentencia, por la cual el Juez define y resuelve la relación jurídica procesal. Hay también otros medios que la doctrina llama anormales, como son la transacción, el desistimiento expreso y la perención, que se efectúa por la inactividad de los litigantes durante el tiempo establecido por la ley y que tiene como fundamento una presunción *juris et de jure* de desistimiento del proceso.

La perención extingue la instancia: éste es su efecto inmediato y directo y así el artículo 204 del C. de P. C. precisa que ella no extingue la acción, pero hace nulo el procedimiento. Esta nulidad, salvo los casos exceptuados en el mismo artículo 204, es radical; deja sin efecto el libelo mismo a tal extremo que la acción debe ser intentada *ex novo*, en un nuevo juicio, como si no hubiese existido el libelo perimido. Mas, puede ocurrir que al dejar sin efecto la perención la relación procesal, en virtud de la nulidad

del procedimiento, influya indirectamente en la acción misma, extinguiendo el derecho. Tal supuesto ocurre en el caso previsto en el ordinal 1º del artículo 1.972 del C. C., según el cual la citación judicial se considerará como no hecha y no causará interrupción, si el acreedor deja extinguir la instancia, con arreglo a lo dispuesto en el C. de P. C. Así, pues, si el término de prescripción fuese más corto o igual al de la perención declarada, como ésta deja sin efecto la citación y no interrumpe la prescripción, es de rigor que ésta se cumpla en el curso del proceso perimido y de allí que ella bien puede oponerse a la nueva demanda. En este caso la acción se ha extinguido no por la perención, sino por consecuencia de la prescripción cumplida; prescripción que pudo consumarse porque la perención dejó sin efecto el proceso y el término continuó corriendo ininterrumpidamente.

Cuando se ha dicho para la prescripción, es valedero y aún con mayor rigor, para la caducidad, pues ésta es como aquélla un término extintivo de la acción por el transcurso del tiempo; pero a diferencia de la prescripción la caducidad es objetiva y se cumple fatalmente, por eso ella es además de orden público y se cumple de pleno derecho y procede aun de oficio.

Si, pues, para el ejercicio de la acción la Ley establece un término de caducidad, y éste se cumple en el transcurso del proceso perimido, la acción se extingue no por la perención misma, sino porque la caducidad se produce por efecto de la nulidad o extinción de la relación procesal, que impide, como en el caso de la prescripción, la interrupción del término extintivo.

Es obvio que si la perención extingue la instancia y de ese efecto la ley sólo exceptúa las decisiones dictadas y las pruebas evacuadas, todo lo demás desaparece; “desde el libelo de la demanda, hasta el último acto que no sea de los exceptuados”, enseña un autor patrio; lo que significa que los efectos de la perención se producen no desde la sentencia, ex nunc, sino retroactivamente sobre el procedimiento, ex tunc.

En el caso de autos aparece que la Resolución del Ministro de Fomento impugnada de nulidad, es de fecha 21 de octubre de 1940; que la demanda fue promovida el 15 de abril de 1941 y que la perención fue declarada el 23 de febrero del presente año.

Ahora bien, a la luz de la doctrina que se deja expuesta, se evidencia que la perención declarada por esta Corte, anuló el procedimiento retroactivamente; dejó sin efecto la demanda del 15 de abril, como si no hubiera sido promovida y la citación judicial se considera como no hecha. De consiguiente, tampoco produjo la interrupción del término de caducidad, a tenor del artículo 1.972, ordinal 1º del C. C.; ese término siguió corriendo en el transcurso del proceso y cuando llegó el momento en que se declaró la perención, 23 de febrero de 1955, había corrido, con

mucho, el lapso de 13 meses, previsto por el artículo 123, ordinal 11 de la Constitución de 1936, vigente para las fechas en que fue dictada la citada Resolución y promovida la demanda de nulidad.

1066. CF 13-3-56
G.F. N° 11, 1956, pp. 107-108

El término de caducidad es fatal y cuando el interesado hace valer su derecho en el lapso útil, ese término no es que se interrumpa, sino que queda frustrado, sin efecto alguno como si no hubiera existido.

El interesado introdujo la demanda de nulidad el 31 de marzo del mismo año, como aparece de la nota de presentación estampada por el Secretario de la Corte al pie del libelo, que encabeza esta causa. No hay duda alguna de que para entonces no había transcurrido el término de caducidad y de que en consecuencia el actor interpuso el recurso en tiempo útil.

Tratándose de un lapso perentorio como la caducidad, cuyo vencimiento envuelve la extinción del derecho que se pretende hacer valer, no le son aplicables las reglas de la prescripción en cuanto a que para que la demanda judicial produzca su interrupción deberá registrarse copia certificada del libelo con la orden de comparecencia del demandado, autorizada por el Juez (artículo 1969 C. C.), lo que supone que la demanda fue admitida. Ello porque interrumpida la prescripción puede volver a comenzar; pero el término de caducidad es fatal y cuando el interesado hace valer su derecho en el lapso útil, ese término no es que se interrumpa sino que queda frustrado, sin efecto alguno, como si no hubiera existido. Ya no vuelve a correr aun cuando el juicio se llegue a paralizar por cualquier causa, pues, en este supuesto lo único que puede sobrevenir es la perención.

Basta, pues, a juicio de esta Corte, que el interesado, en forma auténtica, como ocurre en el caso de autos, haya interpuesto el recurso de nulidad, para que el lapso de caducidad quede sin efecto alguno.

1067. CSJ - SPA 27-2-64
G.O. N° 27.401, 30-3-64, pp. 203.811-2

El lapso de seis meses para intentar el recurso de ilegalidad es un lapso de caducidad.

Manifiesta el solicitante en su escrito de impugnación que “el inmueble fue ocupado, no se sabe si el mismo día 20 de septiembre o el siguiente; *pero lo cierto es que la decisión de la Junta Comunal fue ejecutada el referido mes*”. Y, en otro párrafo del mismo escrito, expresa: “. . .La decisión a que me refiero y la consiguiente ocupación del inmueble, le impidió a mi representado el ejercicio de las facultades inherentes a su condición de propietario. Por otra parte, la falta de rentabilidad del inmueble le impidió pagar, puntualmente, los intereses hipotecarios a la señora María Luisa Osío de Parra Pérez, *quien inició el procedimiento de ejecución de hipoteca, proseguido luego por sus herederos actuales propietarios por adjudicación en remate*”. De las anteriores afirmaciones se deduce que el demandante tuvo conocimiento de la ejecución del acto que pretende impugnar, inmediatamente después de dicha ejecución, o sea, en septiembre de 1961. Pero desde esta época, hasta la fecha en que el demandante intentó el presente recurso: 22 de julio de 1963, transcurrió un lapso superior al plazo de seis meses que, para la caducidad de esta acción, establece el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

Por otra parte, al dejar de ser propietario del inmueble ocupado, por haber sido adjudicado en remate a los herederos de la acreedora hipotecaria —como se afirma en el libelo—, el señor Luigi Feliziani perdió la legitimación para impugnar el Acuerdo de la Junta Comunal; y no consta de autos que el mencionado demandante haya alegado otro tipo de interés personal, inmediato y directo para intentar dicha demanda, por lo que carece de cualidad e interés para ello, aun en el supuesto de que la acción no hubiera caducado.

1068.

CSJ - SPA
G.F. Nº 35, 1962, pp. 203-204

15-3-62

Estando sometido el recurso contencioso-administrativo al lapso de caducidad de seis meses, pasado el cual no podrá ya ejercerse, mal se podía entonces recurrir al medio de la acción de inconstitucionalidad para modificar el acto administrativo definitivamente firme.

Los recurrentes han solicitado la nulidad de las Resoluciones dictadas por el Ministerio de Fomento relativas a la fijación del cánón de arrendamiento del inmueble propiedad de ellos, denominado Edificio Lincoln, ubicado en la Calle Real de Sabana Grande.

Esas Resoluciones impugnadas se refieren a actos administrativos emanados del nombrado Despacho del Ejecutivo, en los cuales aparecen como partes de la relación jurídica, de un lado, la Administración Pública, y del otro, los recurrentes. Es pues, por causa de esa relación jurídica, que los recurrentes han venido a esta Corte.

Ahora bien, del texto de la solicitud presentada se desprende que los recurrentes han interpuesto ante esta Sala el recurso contencioso-administrativo previsto en la atribución novena del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que faculta a esta Sala para: "Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales. Dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare. La ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario".

En efecto, no podía ser otra la acción a intentarse tratándose como se trata de la nulidad de las Resoluciones Ministeriales, nulidad que, por su naturaleza y según nuestro sistema jurídico, es contencioso-administrativa, y conoce de ella esta Sala como órgano jurisdiccional de revisión en esa materia conforme lo dispone el citado ordinal de su Ley orgánica y siguiendo el trámite procesal que pauta el artículo 25 *eiusdem*.

En el caso que se examina, se ha pretendido ejercer la acción de nulidad por inconstitucionalidad conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo, pero, aparte de que ambos recursos son esencialmente diferentes y distintos los procedimientos para tramitarlos (ordinales 8 y 9 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal), no es admisible confundirlos por el hecho de que se denuncie quebrantamiento de normas constitucionales, ya que la situación particular y concreta que se deriva del acto administrativo no es susceptible de ser impugnada por vía de la acción popular y directa de inconstitucionalidad, propia de los actos generales del Poder Público.

Estando sometido el recurso contencioso-administrativo al lapso de caducidad de seis meses, pasado el cual no podrá ya ejercerse, mal se podrá entonces recurrir al medio de la acción de inconstitucionalidad para modificar el acto administrativo definitivamente firme.

1069. CSJ - SPA 14-6-72
G.O. N° 1540 Extr., 29-8-72, p. 26

Todo recurso de ilegalidad interpuesto fuera del lapso de caducidad de seis meses, es extemporáneo.

Vistos. El 15 de febrero de 1966, el ciudadano Ivo Martinic V., asistido de abogado, presentó escrito en el cual solicita de la Corte la nulidad de la protocolización del documento registrado bajo el N° 4, folios 10 al 15, del Protocolo Primero adicional, el 14 de junio de 1961, en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Paz Castillo, del Estado Miranda, cuya copia certificada acompañó al libelo.

Alega el demandante que el documento cuya protocolización impugna de nulidad, es el que contiene la declaración del Presidente de la Junta Directiva de la Sociedad "INVERSIONES AGRICORESIDENCIAL COMPAÑIA ANONIMA (IARCA)", de que "Es voluntad expresa de mi representada destinar el inmueble de su exclusiva propiedad que más adelante se identifica ampliamente con su denominación, situación, área, medidas y linderos a la enajenación por parcelas de conformidad con lo establecido en el aparte a) del artículo 2° de la Ley de Ventas de Parcelas..."; y que, en el aludido registro de dicho documento no se cumplieron las previsiones establecidas en la mencionada Ley.

Tramitado el recurso de nulidad, se designó ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe el presente fallo, se relacionó la causa y se llamó a informes.

Previamente a toda otra consideración de forma o de fondo sobre el asunto planteado, procede la Corte a examinar si la solicitud del señor Ivo Martinic, está comprendida dentro de los límites de tiempo que para ocurrir ante esta Corte, por vía de recurso de nulidad, establece la Ley Orgánica de la Corte Federal, y al efecto observa:

De autos consta que la protocolización cuya nulidad se demanda, se efectuó el 14 de junio de 1961, a partir de la cual se tiene como conocida por los interesados en ella, debido al carácter público de que está revestido el documento que es objeto del registro.

Ahora bien, por cuanto desde la fecha de la protocolización, hasta el 15 de febrero de 1966, cuando el señor Ivo Martinic, presentó su solicitud, ha transcurrido un lapso superior al de seis meses establecido en el artículo 7°, ordinal 9° de la Ley Orgánica de la Corte, la Sala declara que no procede, por ser extemporánea, la demanda a que se refieren estas actuaciones y ordena el archivo del expediente.

1070. CSJ - SPA 26-6-72
G.O. N° 1540 Extr., 29-8-72, p. 29

Una vez vencido el lapso de caducidad sin intentarse los recursos respectivos el acto adquiere firmeza y efectos de cosa juzgada administrativa.

De Acuerdo con lo expuesto, la actora pretende que la Corte deje sin efecto la resolución del Ministro de Hacienda de fecha 28 de mayo de 1965 que negó la solicitud de la recurrente, por las razones que expuso en tal oportunidad, para retirar los cien mil dólares al tipo de Bs. 3,35 por dólar; pronunciada, como fue, dicha resolución, y constituyendo la misma un acto administrativo de efectos particulares y, en consecuencia, sólo susceptible de ser impugnado ante la Corte por la vía del recurso contencioso-administrativo de anulación, era necesario que la impugnación del mismo se produjera dentro del término de seis meses establecido al efecto por el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Vencido este plazo de caducidad sin haberse atacado de ilegalidad la resolución ministerial, ésta resulta investida con todos los atributos de la cosa juzgada, no quedando, por tanto, a los interesados ningún recurso que ejercer contra ella. En este sentido cabe advertir que todas las actuaciones subsiguientes mediante las cuales se revocó, por resolución de fecha 21 de febrero de 1969 la decisión ministerial de fecha 28 de mayo de 1965, y la resolución impugnada en esta oportunidad que por declaratoria formal se limitó a restablecer el imperio de esta última, constituyen actuaciones que por extemporáneas no pueden causar efecto alguno en la vida del proceso. En efecto, una y otra se fundan en lo dispuesto por el artículo 2° del Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda, según el cual el Ministro puede “reconsiderar sus propias decisiones, cuando se trate de actos revocables y se aduzca que se ha omitido la apreciación de algún dato o que se ha incurrido en error de hecho o de cálculo o se presente documento o recaudo no presentado anteriormente, capaz de influir en lo decidido...” Como puede observarse, el texto reglamentario transcrito da facultad al Ministerio para reconsiderar sus propias decisiones en todo lo que tenga que ver con el régimen interno del Despacho cuando sean susceptibles de ser revocadas por el funcionario que las dictó, por concurrir los supuestos de hecho previstos en la norma, pero en manera alguna puede una decisión de tal naturaleza repercutir desfavorablemente sobre un acto administrativo que ha producido íntegramente sus efectos.

En consecuencia, el acto de fecha 28 de mayo de 1965, resulta así amparado por los atributos de la cosa juzgada. En efecto, consta de los elementos que existen en autos que el Ministro era incompe-

tente para reconsiderarlo; que era inaplicable la norma reglamentaria que sirvió de instrumento para examinarlo y que no fueron ejercidos contra el acto en cuestión, dentro del plazo legal, los recursos jerárquicos, contencioso-administrativos para discutir su validez, motivo por el cual el referido acto tiene la fuerza de las decisiones definitivamente firmes. Por estos motivo, toda la tramitación administrativa cumplida en aplicación de esa disposición reglamentaria, carece de eficacia legal y así se declara.

1071. CSJ - SPA 21-12-72
G.O. N° 1568 Extr., 12-2-73, p. 4

El lapso de caducidad comienza a correr a partir de la publicación o notificación del acto al interesado, cuando esta fuere procedente.

Con arreglo a la Ley Orgánica de la Corte, las acciones y recursos contra las decisiones de la naturaleza de las que se impugnan, caducan, en todo caso, a los seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare.

Para poder resolver este punto de la cuestión, es necesario precisar si la integración de parcelas y la aprobación del anteproyecto de conjunto, son actos preparatorios distintos de un mismo acto definitivo, que vendría a ser el permiso de construcción, como lo sostiene la parte actora, o si, en cambio, son dos actuaciones diferentes y totalmente independientes de dicho permiso, la integración y la aprobación del anteproyecto de conjunto, como lo sostiene el apoderado del doctor Lanz López. Al efecto, se advierte que se ha objetado la integración aislada de las parcelas distinguidas con los números 5-A, 5-B y 5-C de la manzana 57 del plano de la Urbanización Altamira, por haber sido solicitada en abstracto y no en función de un anteproyecto de conjunto, tal como lo exige, en su opinión, el artículo 41 de la Ordenanza de Zonificación vigente para el año de 1963, bajo cuyo imperio fue solicitado y obtenido el permiso de integración de las parcelas, equivalente en la parte que se dice violada, al artículo 41-A de la Ordenanza en vigor para la fecha de la demanda. Establece la primera parte del artículo citado: “Artículo 41: Variación Colectiva: En la Zona R-3 se permitirá la integración de parcelas para formar unidades colectivas de vivienda, debiendo conservar el carácter dominante de la zona. Para la aprobación de dichas unidades será necesaria la consulta previa ante la Ingeniería Municipal del anteproyecto de conjunto”.

Conforme a la disposición transcrita la integración de parcelas en la Zona R-3 sólo se permite para la construcción de unidades colectivas de vivienda y con la condición de mantener las características dominantes de la zona. Dice, por otra parte, que dichas unidades serán aprobadas sometiendo el anteproyecto de conjunto *a la consulta previa* de la Ingeniería Municipal. Los términos de la Ordenanza son tan claros que no admiten interpretación distinta de la que surge literalmente de su texto. Por consiguiente, la integración de las parcelas para formar unidades colectivas de vivienda depende del resultado de la consulta que debe hacerse con ese fin, ante la Ingeniería Municipal cuya aprobación sería necesaria en cada caso para que fuera procedente la integración. Esto equivale a decir, que entre la aprobación de dichas unidades, y la integración de parcelas con tal fin, existe una estrecha vinculación en virtud del principio de la finalidad del acto administrativo, pues ambas actuaciones conducen a un mismo resultado que es la obtención del permiso de construcción. Sería contrario, pues, a la lógica y a la letra de la ley, que se concediera la integración atendiendo sólo al propósito del solicitante de construir una unidad colectiva de vivienda en las condiciones y características exigidas por la citada disposición, la cual requiere, sustancialmente, que la solicitud sea complementada, en base a un anteproyecto de conjunto que debe ser consultado previamente a la Ingeniería Municipal, con el objeto de que ésta determine si el anteproyecto reúne las condiciones necesarias que puedan conservar el carácter dominante de la zona, tal como lo exige el artículo 41 de la Ordenanza de Zonificación, de fecha 23 de noviembre de 1961. Todo esto demuestra, a los solos efectos de la caducidad alegada, que es inadmisibles considerar la aprobación del anteproyecto y la integración de parcelas, como actos administrativos independientes, ya que ellos tienen en la Ley, la categoría de actos condicionales y concurrentes en el procedimiento constitutivo del permiso de construcción, que en último término debe librarse para los fines que dicha tramitación persigue. Por consiguiente, la aprobación del anteproyecto y la integración de parcelas, para la construcción de una vivienda colectiva, constituyen eslabones en el proceso formativo del permiso de construcción que es el acto definitivo, a partir de cuya fecha comienza a correr el lapso de caducidad. Habiéndose expedido éste con fecha 4 de marzo de 1965 y habiéndose propuesto la presente demanda, con fecha nueve de abril del mismo año, no ha corrido entre ambas fechas, el término de caducidad alegado.

1072. CSJ - SPA 21-3-73
G.O. N° 30200, 8-9-73, p. 226.215

No se detiene esta Corte en examinar la errada tesis esgrimida por la autoridad fiscal del vencimiento del lapso de apelación correspondiente al recurso jerárquico administrativo, al pretender contarlo a partir del Acta Fiscal y no de la notificación de la Planilla de Liquidación, como procede, porque no obstante que dicha tesis fue expresamente sostenida en el texto mismo de la Resolución, la propia Administración sin embargo no la aplicó pues oportuna y legalmente tramitó el recurso jerárquico y como resultado de ello fue que confirmó la planilla fiscal con fundamento en la expresada disposición supletoria de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

1073. CSJ - SPA 19-12-74
G.O. N° 1741 Extr., 21-5-75, pp. 26-27

Cuando el particular a participado personalmente en el acto se hace innecesaria la notificación del mismo a los efectos del inicio del lapso de caducidad.

Sin embargo, la Corte considera que mientras no se establezcan otros tribunales con competencia para conocer del recurso contencioso de anulación para impugnar actos de los órganos estatales o municipales, el conocimiento de dicho recurso compete a este Alto Tribunal, con arreglo a lo establecido en el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

De esta premisa ha partido la Corte al sustanciar y decidir solicitudes de nulidad en casos similares al planteado en el referido escrito, cuando han concurrido los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso de anulación aunque por error o conveniencia el actor haya manifestado proceder "en ejercicio de la acción popular", denominación ésta que, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia de la Corte, solamente es aplicable al recurso de inconstitucionalidad por cuanto puede ser ejercicio por todo el que tenga un simple interés en la nulidad del acto impugnado.

Uno de esos requisitos de admisibilidad es que el recurso no haya caducado o lo que es lo mismo que no hayan transcurrido seis meses contados a partir de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de la notificación del acto al interesado cuando ésta fuere procedente y aquella no se efectuare.

La ley no determina en qué casos no es procedente la notificación ni la fecha desde la cual comienza a correr entonces el lapso de caducidad, pero es evidente que cuando el interesado ha participado personalmente en el acto, se hace innecesaria su notificación y que

la fecha que sirve de punto de partida del lapso de caducidad se confunde en tal caso con la fecha del acto impugnado.

Los artículos 19, 113, 148, 151 y 178 de la Constitución no disciplinan la designación de los miembros de la Comisión Delegada del Estado Carabobo, por lo cual no puede alegarse en este caso la infracción de ninguno de dichos artículos para fundar un recurso de inconstitucionalidad dirigido a lograr la anulación de la elección de los integrantes de dicha Comisión. Y en cuanto a la presunta violación del artículo 28 de la Constitución Estadal, el recurso contencioso de anulación que podría fundarse en tal infracción ya había caducado para la fecha de la demanda, puesto que la Comisión Delegada fue designada por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo el 2 de enero del presente año y el recurso fue intentado el 3 de octubre próximo pasado, o sea, nueve meses después de efectuada la elección.

Por otra parte, el artículo 117 de la Constitución no señala atribuciones ni establece reglas respecto al modo de ejercerlas. Se limita a enunciar un principio general según el cual la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio. Sin duda dicho artículo es una norma de rango constitucional, pero si se llegara a la conclusión de que cada vez que se infringe una ley, reglamento u ordenanza, se viola dicho principio y por ende la Constitución, carecería de sentido la distinción entre actos inconstitucionales y actos ilegales, que tanta importancia tiene en el derecho público de nuestro país.

Finalmente, en vista de los alegatos del recurrente, en relación con las decisiones de esta Sala, se advierte que no es idéntica la redacción de las normas que rigen la organización de la Comisión Delegada en las diversas Constituciones de las entidades federales, como puede apreciarse al comparar el artículo 28 de la Constitución del Estado Carabobo, con el artículo 37 de la Constitución del Estado Táchira, que hace expresa referencia a "la representación proporcional de las fracciones".

Véase Nos. 485, 645, 722, 1020, 1085.

c'. Lapsos especiales

1074.

CSJ - SPA
G.F. N° 36, 1962, pp. 188-190

20-6-62

El recurso Contencioso Administrativo sólo puede encauzarse procesalmente cuando sea lícito ejercerlo por vía principal, esto es, cuando se refiera a casos previstos en las reglas que determinen la competencia

de la Corte según su Ley Orgánica, y no procede en los casos en que una Ley especial regule un Recurso Jerárquico Impropio ante la misma Corte.

El planteamiento del apelante en el sentido de que se declare cuál disposición ha de regir en el caso, si el artículo 13, último aparte de la Ley de Naturalización, o si el artículo 7º, ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, debe ser considerado como cuestión previa por pedirlo así la parte interesada y porque de proceder tal pedimento el caso estaría limitado a resolver un problema de oportunidad en la aplicación de la Ley.

El ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal establece las atribuciones de esta Sala para conocer “en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales”, recurso que se agota en el lapso de seis meses conforme a dicho Estatuto legal. La disposición anterior señala las facultades propias de la Corte como organismo de revisión y control de los actos administrativos en general, para proteger y garantizar una justa e imparcial aplicación del Derecho en la esfera de la Administración Pública. Pero este recurso sólo puede encauzarse procesalmente cuando sea lícito ejercerlo por vía principal, esto es, cuando se refiera a casos previstos en las reglas que determinen la competencia de la Corte según su Ley Orgánica y, en manera alguna, cuando se refiere a la materia contenida en leyes especiales que hacen de ella un Tribunal competente para conocer y decidir en las controversias surgidas en el campo de aplicación de sus propias y peculiares normas, tal como acontece con la Ley de Naturalización, cuyo artículo 13 dice textualmente: “La declaración de pérdida de nacionalidad en los casos anunciados en este Capítulo, se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que haya lugar”.

“De la decisión se podrá apelar para ante la Corte Federal, dentro del término de diez días de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela”.

Si los jueces tienen por misión fundamental aplicar la Ley cuyo régimen atiende a la solución de casos determinados, este deber ofrece dificultades prácticas en presencia de normas aparentemente conflictivas por contradictorias o coincidentes. La lógica jurídica y el vigor de los principios que orientan su realización admiten como solución indiscutible en tales casos, la regla de interpretación que nuestro legislador acata, según la cual las leyes especiales deben aplicarse con preferencia a las leyes generales. El procedimiento contemplado por la Ley de Naturalización para apelar de la Resolución Ministerial que revoca la nacionalidad adquirida,

está regulado por normas excepcionales contenidas en esa Ley especial.

Dichas normas, por su misma naturaleza y por la extraordinaria importancia de la materia que constituye su objeto, son de rigurosa observancia y preferente aplicación. En consecuencia, la revocatoria pronunciada por la Resolución Ministerial es sólo accionable en la forma prevista por el citado artículo 13 de la Ley especial y no dentro del plazo estipulado por el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, ni por el procedimiento del artículo 25 *ejusdem*, aplicable a los casos de nulidad de los actos administrativos en general.

1075 . CSJ - SPA 3-12-62
 G.F. N° 38, 1962, pp. 217-218

El lapso de diez días que consagra la ley para recurrir por ante el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, es un lapso de caducidad.

Ahora bien, el Artículo 78 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, de 1958, entonces vigente, igual que al Artículo 82 de la Ley actual, dispone que "el recurso para ante el Tribunal de Apelaciones deberá interponerse ante la Administración del Impuesto dentro del término de diez (10) días hábiles a contar del recibo de la planilla de liquidación...". Pero en el caso de autos, la contribuyente interpuso el recurso casi un mes después de recibidas las planillas de liquidación.

Siendo así se observa entonces que el término que la Ley confiere para deducir el recurso de apelación para ante el Tribunal competente, contra planillas de liquidación de Impuesto sobre la Renta, es un término fatal y perentorio de *caducidad*, cuya observancia, en virtud de su propia naturaleza, se impone no sólo a los contribuyentes, sino también a la Administración y a los Jueces. Y tal término es necesariamente así, de caducidad como se ha dicho, en razón de la fluidez, prontitud y oportunidad en la recaudación del tributo, en las cuales están interesados el Estado y la comunidad social toda, por lo cual la noción de evidente *orden público* está insita en dicho término. En consecuencia, este término no está sujeto a interrupciones ni suspensiones de ningún género.

En virtud de lo expuesto, resulta obligado considerar, y así se declara, que el recurso contra las mencionadas planillas fue interpuesto extemporáneamente, de tal modo que la Administración no ha debido oírlo, ni el Tribunal de Apelaciones ha debido admitirlo.

A mayor abundamiento aun procede agregar que, si bien es cierto que, conforme a lo dispuesto en el Artículo 81 de la Ley aplicable sustancialmente igual al Artículo 85 de la Ley actual, “la Administración podrá reconsiderar el acto sobre que versa el recurso”, no es menos cierto que tal facultad sólo es ejercitable por ella “cuando se ejerza el recurso de apelación previsto en el Artículo 78”. En el caso de autos, la contribuyente, sin ejercer precisamente el citado recurso de apelación dentro del término legal, solicitó la reconsideración del acto, —de las planillas—, por lo cual mal podía la Administración ejercer tal facultad; y ya precluido en demasía dicho término, fue cuando la contribuyente apeló.

Considerado como ha sido extemporáneo el recurso, las planillas recurridas han quedado definitivamente firmes; por lo cual resulta improcedente y ocioso entrar a conocer de las cuestiones debatidas. Así se declara.

1076.

CSJ - SPA

10-6-64

G.F. N° 44, 1964, p. 202

Los lapsos de meses se cuentan desde el día siguiente al de la fecha del acto que da lugar al lapso y concluyen el día de fecha igual a la del acto.

Visto el recurso de apelación que antecede, interpuesto por el ciudadano de origen español J. del R. G., contra la Resolución dictada por el Ministerio de Relaciones Interiores, revocatoria de la nacionalidad venezolana que le había sido otorgada al recurrente, se observa:

Que la Cuarta Disposición Transitoria de la Constitución fija el lapso de seis meses, contados a partir de la fecha de publicación de la revocatoria de la nacionalidad en la Gaceta Oficial, para que el interesado recurra ante la Corte; que los lapsos de meses se cuentan desde el día siguiente al de la fecha del acto que da lugar al lapso y concluyen el día de fecha igual a la del acto; que en el caso examinado la fecha de publicación en la Gaceta Oficial de la referida Resolución es la de tres de diciembre de mil novecientos sesenta y tres, por lo cual el lapso de seis meses se venció el tres de junio de mil novecientos sesenta y cuatro; y por cuanto el escrito de apelación fue presentado el cuatro del mismo mes, el recurso resulta extemporáneo y la Corte resuelve no darle curso.

Véase N° 1085.

b. *La excepción de ilegalidad*

1077. CFC - SF 18-5-45
 M. 1946, pp. 226-230
 (Voto Salvado)

La nulidad de un acto administrativo inconstitucional, puede solicitarse en acción principal de naturaleza popular, y como excepción, por un particular.

Conforme al artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, los jueces están en el deber de dictar decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a las acciones deducidas y las excepciones o defensas opuestas; y el Tribunal de primera instancia no lo hizo así, sino que eludió el problema planteado alegando que la nulidad de dicho Acuerdo sólo correspondía declararla a esta Corte.

Pero la intangibilidad de la Carta Fundamental es norma invariable para todo funcionario, salvo que ella misma disponga otra cosa, es decir, que establezca un procedimiento especial a seguir para mantener su imperio. De lo contrario el funcionario público y especialmente el Juez debe aplicar ésta con preferencia en toda oportunidad, resultando sencillamente injustificable dejar en desamparo al ciudadano ante un atropello inconstitucional, pretextando oscuridad, silencio, o esquivando la cuestión bajo alegato de incompetencia; no hay autoridad incompetente para aplicar la Constitución; ella es su norma ineludible e inequívoca y el salvoconducto para toda persona en cualquiera emergencia, no habiendo necesidad siquiera de disposición expresa que lo reconozca porque es un contenido virtual inherente a la naturaleza de la Constitución.

Sin embargo, a mayor abundamiento, ella lo ordena en los artículos 34 y 35; y para no sugerir dudas sobre si la nulidad sólo puede declararla la Corte, si ha de ser general y absoluta o puede invocarse en cada caso concreto, cuando bien como actores o demandados, se alega en un juicio violación de la Constitución por el acto de la autoridad que sirve de fundamento a la acción o la excepción, el Código de Procedimiento Civil trae la siguiente disposición:

“Artículo 7º. Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los Tribunales aplicarán ésta con preferencia”.

Ley esta, tomado allí en un sentido amplio, en el de acto de la autoridad que imponga obligación o menoscabe derechos a la colectividad, a un grupo o a un individuo con mengua de algún precepto constitucional; el que dispone el acto inconstitucional no tiene facultad para ello y el Juez carece también de atribución para reconocerle eficacia y hacerlo cumplir, conforme las dos disposiciones antes citadas.

No es lógico que el Magistrado Judicial tenga facultad para descartar una ley emanada del Soberano Congreso Nacional porque

a su juicio colide con la Constitución, y que no la tenga para hacer la misma declaratoria aplicando con preferencia la Ley Fundamental cuando el ciudadano amparado en ella se defiende en juicio de un abuso de poder contenido, pongamos por caso, en un Decreto del Presidente de un Estado o Acuerdo de la Asamblea Legislativa; si hay razón para atacar de nulidad, mayormente debe haberla para defenderse, alegando inconstitucionalidad. En ninguna ley se encuentra expresa ni tácitamente tal diferencia inexplicable, es decir, que cuando el Decreto o el Acuerdo es de carácter general abarcando más de una persona, la tacha de inconstitucionalidad puede alegarse por cualquiera en acción principal, o como excepción por la o las personas llevadas a juicio en fuerza de dichos Decreto o Acuerdo y cuando va contra uno o más individuos señalados, no cambiando por eso su naturaleza, la Constitución sufre una especie de ineficacia parcial y cobra el acto inconstitucional cierta intangibilidad para los jueces a quienes les toca conocer de su aplicación; en tal hipótesis la Constitución calla, desciende, pierde su imperio o primacía y se imopne el acto que la viola o desacata; pero eso, repetimos, no está ordenado en ninguna ley; al contrario, el mismo artículo de la Constitución que se refiere a los actos del Poder Público violatorios de ella, cuya nulidad puede solicitarse en acción principal de naturaleza popular prescribe que dicha nulidad puede invocarse como excepción. Dice así el primer aparte, atribución undécima del artículo 123:

“La acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder, caduca a los trece meses, siempre que por dicho acto no se haya violado ninguno de los principios, garantías o derechos consagrados por esta Constitución. La ilegalidad del mismo acto como excepción, puede oponerse siempre”.

Al hablar de excepción, se está diciendo que se trata de un caso concreto, y que puede alegarla el individuo llevado a juicio en fuerza de un acto viciado de ilegalidad o abuso de poder. El propio artículo sólo exceptúa las Resoluciones Ministeriales, lo que confirma la regla general; fuera de las Resoluciones dictadas por los Ministros del Despacho para cuya declaratoria de nulidad se requiere juicio contradictorio, la nulidad de los demás actos del Poder Público puede alegarse en cualquier forma y oportunidad. Y si por virtud de una Resolución Ministerial somos llevados a juicio por la autoridad para su ejecución, bien puede alegarse como defensa la nulidad de aquella, porque se está en un juicio contradictorio con el Poder Público, que es cuanto exige la Constitución, sin que eso signifique que el ciudadano deba necesariamente constituirse en actor.

No puede acontecer de otra manera, pues es insostenible por infundado que un ciudadano lesionado por una disposición inconstitucional de un Presidente de Estado o de una Asamblea Legislativa, por ejemplo, pueda pedir la nulidad de aquella ante esta Corte, o promover interdictos de amparo o despojo según el caso

y hasta intentar acción penal o de daños y perjuicios; pero debe permanecer de brazos cruzados, sufrir pasivamente, sin derecho a defenderse invocando la nulidad del acto y la ilegalidad del procedimiento, si algún juez en cumplimiento del acto administrativo dictado con abuso de poder o de funciones, se propone invadir su hogar, prohibirle el ejercicio de una industria, violarle la correspondencia privada, despojarle de algunos bienes que posee legítima y pacíficamente.

En nuestro concepto está bien invocada la excepción de inconstitucionalidad o abuso de poder, sea o no procedente; en consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia debió dictar sobre la materia decisión expresa, positiva y precisa; como no lo hizo, debió reponerse esta causa al estado de que se dicte nueva sentencia para subsanar el vicio, al tenor de lo dispuesto en el último aparte del artículo 230 del Código de Procedimiento Civil.

Por otra parte, como lo alegó el apoderado demandado, la Legislatura de Carabobo confundió la utilidad pública de la expropiación que fue lo acordado por ella, con la utilidad pública de la obra a realizar que es para lo único que está facultada.

La expropiación es medio y no fin, efecto y no causa; ésta se encuentra en una obra de utilidad pública o social cuya ejecución decreta la autoridad competente que no lo es en este caso la Asamblea Legislativa.

El proceso de expropiación pasa por las siguientes etapas conforme a la Ley especial que la rige: Un Decreto u otro acto de la autoridad competente que disponga la ejecución de una obra, pues sin ello falta el elemento fundamental para que pueda procederse a la expropiación; si la obra cuya ejecución se ha ordenado no es de utilidad pública por su naturaleza, por mandato de la Ley, precisa la declaratoria correspondiente por el Cuerpo o funcionario a quien la Ley le da esa atribución; llenos estos dos requisitos previos y esenciales, se está en camino de obtener el goce u ocupación de los bienes requeridos para la realización de la obra, o la plena propiedad de ellos, siendo necesario; si esto se obtiene buenamente, huelga la expropiación forzosa, a la cual no se llega sino en la última etapa del proceso y corresponde hacer la declaratoria de necesidad, no de utilidad, a la autoridad judicial, como obligado recurso para la realización de una obra que se haya dispuesto ejecutar, de la declaratoria de utilidad pública de esa obra, y del lleno de otros requisitos legales entre los cuales está el de que haya necesidad de la expropiación total o parcial.

Aplicando estas consideraciones generales al caso de autos observamos: La Asamblea Legislativa del Estado Carabobo carece de atribución para declarar que la *expropiación* del fundo Guaparo es de utilidad pública; tal declaratoria, como se ha dicho, y no de utilidad, sino por causa de utilidad pública o social, pues la ley no contempla expropiaciones útiles, sino expropiaciones necesarias, corresponde hacerla al Poder Judicial. Ya esto basta para desvirtuar

todo posible alegato de sutileza pretendiendo que lo declarado útil no fue la *expropiación*, sino "otra cosa"; y empleamos esta frase abstracta que nada dice porque ninguna prueba corre en autos de que se haya dispuesto, acordado o decretado la realización de alguna obra; además no cabe interpretación extensiva ante los términos categóricos y claros del Acuerdo de la Asamblea Legislativa y del libelo de demanda. Dice así lo dispositivo del primero:

"Artículo 1º. Se declara de utilidad pública y social la readquisición por el Estado del fundo "Guaparo", ubicado en el Municipio Naguanagua del Distrito Valencia, para el establecimiento de una cooperativa agrícola, auspiciada por el Estado, el cual la dirigirá en su aspecto técnico; y se declara igualmente que es de utilidad pública y social la readquisición del fundo "Los Naranjos", ubicado en el Municipio Candelaria de este mismo Distrito, para el establecimiento de una colonización agrícola modelo, bajo la dirección técnica y económica del Estado".

Y el Procurador General del Estado Carabobo inicia así la solicitud de expropiación: "El Estado se propone fundar en el inmueble "Guaparo" una cooperativa agrícola, a cuyo efecto la readquisición del fundo fue declarada de utilidad pública y social por Acuerdo de la Asamblea Legislativa del Estado de fecha 29 de enero del año en curso, publicado en la "Gaceta Oficial" del Estado Carabobo, número extraordinario de siete de febrero siguiente".

Fuera de esa declaratoria de utilidad de una *expropiación* hecha, sin facultad, por la Asamblea Legislativa, ninguna otra cosa aparece dispuesta por la autoridad; la constitución de una cooperativa no puede disponerla eficazmente la Asamblea Legislativa, porque no tiene atribución para ello, y el Poder Ejecutivo de Carabobo no ha hablado en forma alguna sobre la materia y menos en forma legal y obligatoria, es decir, comprometiéndose por el Decreto respectivo a organizar una cooperativa; es sólo el Procurador General del Estado Carabobo quien habla de un proyecto de cooperativa; esto en la hipótesis de que bastase un propósito o proyecto para proceder a expropiar bienes, pues hay diferencia sustancial entre la ejecución de una obra material y la realización de una que persigue fines sociales, ventajas que puede no hacer necesaria la expropiación.

En fin, es cosa esencialmente distinta el proyecto de ejecutar una obra decretada, del proyecto de dictar un Decreto disponiéndola; esto último, proyecto de decretar o disponer, que es cuanto hay en el presente caso, no autoriza para solicitar expropiaciones.

Cuando se decreta la construcción de líneas férreas, carreteras, acueductos, liceos, hospitales, etc., la obra tiene necesariamente que iniciarse sobre un terreno determinado y de allí la necesidad de adquirirlo como paso previo para su ejecución. Pero no ocurre lo mismo cuando se trata de organizar una institución cualquiera para fines sociales, de beneficencia, cooperativas, etc. Lo primero, que es indispensable efectuar es constituir la organización y darle

personería jurídica para hacerla capaz de derechos y obligaciones; luego dictar su programa, es decir, señalar los fines de la institución y los estatutos que la rigen. Sólo así puede saber la autoridad si tal organismo es de utilidad pública o si al contrario, resulta perjudicial; sólo así puede saber si es útil o conveniente determinado acto que ese organismo pretende realizar; sólo así puede saberse si es necesario quitarle a un particular su propiedad para atribuírsela a otra persona o grupo de personas.

Nada de esto se ha hecho en el caso de autos; no sólo no se ha constituido cooperativa alguna, sino que ni siquiera alguien ha contraído la obligación de fundarla. Tampoco se conoce de qué clase de cooperativa se trata, cuál su alcance, proyectos y medios para lograrlos; de manera que no se puede asegurar que tal cooperativa, en nebulosa o plasma, es de utilidad pública ni tampoco si lo es alguna obra que ella se proponga, y menos todavía podemos saber nosotros, sin existir siquiera el ente que va a favorecerse con la expropiación, si ésta es necesaria, total o parcialmente.

Ciertamente que el concepto "obra" no está limitado a trabajos materiales y que bien puede comprender realizaciones artísticas, espirituales o religiosas, es decir, todo aquello que bajo cualquier aspecto de la vida se traduce en utilidad pública, pero no es menos cierto que debe existir la "obra", mejor dicho la obligación de realizarla y el ente, persona física o moral que, para proceder de inmediato a su ejecución, adquiera la cosa que se ha expropiado a otro. El Estado Carabobo no ha dicho una palabra sobre realización de alguna obra que pueda considerarse de utilidad pública; sólo el Procurador General del Estado habla en el libelo del propósito de organizar una cooperativa, pero ni es esa la oportunidad de ordenar la ejecución de una obra ni el Procurador General tiene tal atribución; la Asamblea Legislativa de Carabobo por su parte tampoco ha decretado la realización de ninguna obra con obligación para ella, para el Ejecutivo o para algún particular de llevarla a efecto en un lapso determinado. Dicha Asamblea sólo dictaminó sobre la utilidad pública de una expropiación, pero ésta no es una "obra" en el sentido que la Constitución y la Ley respectiva atribuyen a ese concepto, sino el medio, el último recurso a veces duro e ingrato de realizar una obra de utilidad pública o social; la obra y la expropiación no pueden, pues, confundirse. La Asamblea Legislativa sólo puede declarar de utilidad pública una "obra" previamente dispuesta, pero no una expropiación, como ya se ha dicho, ni está facultada para acordar fundación de cooperativas. Así, pues, "la obra" a realizar no ha sido legalmente ordenada por ninguna autoridad competente.

No es menester expropiar a persona alguna para constituir una Junta de Beneficencia o una agrupación cultural o una cooperativa o una sociedad civil o mercantil; eso es sencillamente erróneo e ilegal; y tal cosa es lo que se pretende en el presente caso, expropiar un fundo porque hay propósito de constiuir una cooperativa

agrícola; es al revés el procedimiento, constituir la cooperativa, y luego, según lo que se proponga realizar, ocurrir a la expropiación si fuere necesaria y no hubiere otro medio de obtener el inmueble. Para constituir tales organismos o instituciones, basta un grupo de individuos asociados por un pacto o estatutos con fines determinados y llenar los requisitos legales; un simple salón y hasta la sombra de un árbol es suficiente para ello; después de esto proceden las realizaciones de obras y declaratorias de utilidad pública o social, y luego las ocupaciones o expropiaciones de terrenos, edificios u otros inmuebles. De lo contrario bien podría ocurrir que un grupo de obreros o empleados cualesquiera dijese que van a constituir una cooperativa de producción, consumo o construcción o una institución de beneficencia o un centro cultural, y como estas asociaciones son en principio de utilidad pública, se procedería a expropiar farmacias, casas de abasto, haciendas o terrenos para constituir las; y eso no es precisamente ni lo que ha querido ni lo que ha autorizado el Legislador.

Las cooperativas como los institutos de beneficencia o centros culturales son en términos generales de utilidad; pero no basta decir que hay propósito de constituirlos para que surja el derecho a expropiaciones, porque en la práctica pueden resultar inútiles, perjudiciales y hasta corruptores; es necesario constituirlos previamente, crear el ente jurídico viable sobre el cual ha de deliberarse y que ha de recibir los beneficios de la expropiación y contraer las obligaciones correlativas.

Toda expropiación requiere una persona física o moral que adquiera el bien expropiado. En el presente caso no existe esa persona; porque el Estado Carabobo no se ha constituido en Cooperativa ni puede hacerlo; porque no sólo no ha constituido u organizado una cooperativa, sino que ni siquiera ha contraído la obligación de hacerlo; solamente se proyecta y esto al decir del Procurador General del Estado Carabobo, que es cosa completamente distinta; si el Estado adquiere para sí el inmueble que va a utilizar la cooperativa que se propone fundar, según la frase de un funcionario no autorizado para tal proyecto, está demostrando que no necesita la plena propiedad del inmueble y por consiguiente que no hay necesidad de expropiación; y si se propone adquirir temporalmente para luego transmitirlo al organismo cooperativista que se constituye, está demostrando la exactitud de la tesis sustentada, es decir, que es extemporánea, ilegal o prematura la expropiación, pues antes que la cooperativa tenga derecho a solicitar o a que se solicite para ella expropiaciones, debe adquirir existencia real y legal, ser capaz de derechos y obligaciones, ser persona.

1078. CSJ - SPA 9-7-68
G.F. N° 61, 1968, pp. 9-12

No puede una misma persona atacar de ilegalidad en forma indirecta un acto administrativo, cuando ya se opuso en forma directa.

En la oportunidad de decidir, la Sala pasa a examinar, en primer término, la excepción de caducidad opuesta por el representante del Estado, a cuyo efecto observa:

Entre las atribuciones legales de la Sala, se encuentra la siguiente:

“Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales. Dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare. La ilegalidad del mismo puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario” (ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal).

Pues bien; como lo tienen establecido la doctrina y la jurisprudencia, los términos o plazos legales para impugnar los actos administrativos son, ciertamente, de caducidad, y, por tanto, de orden público; de modo que su acatamiento se impone también a los jueces, aun cuando el representante de la Administración no lo hubiere alegado como defensa expresa.

Ahora bien; en el escrito del recurso, consignado en la Secretaría de la Sala el 27 de septiembre de 1965, como ya se dijo, el apoderado de la interesada dice textualmente:

“No habiendo la Compañía Manufacturera de Cueros y Pieles podido hacer valer sus derechos adquiridos, amistosamente, y conculcados a pesar de las muchas gestiones que hizo, me ha dado instrucciones perentorias para solicitar la nulidad del acto administrativo emanado de la Oficina de Control de Cambios del Banco Central, el cual consta en el documento singularizado con la letra “LL” en el conjunto de documentos que presento, entregado tardíamente, por el cual se participó a mi representada, la Compañía Anónima Manufacturera de Cueros y Pieles que “la solicitud N° 115 referente a importación de maquinaria y equipo ha sido negada por el Directorio del Banco Central de Venezuela”, oficio que hace referencia N° 46.720 de fecha 10 de julio de 1962, cuyo original enviado se halla en las Oficinas del Banco de Comercio de esta ciudad, tal como se expresó en la *Novena Prueba Documental* (subraya el exponente), de las promovidas en el día veintiséis de julio de

mil novecientos sesenta y tres, en el juicio que siguió la "IMPELLEX" contra mi representada, oficio que fue firmado por el ciudadano Francisco Rocha Rui, en su carácter de Jefe de la Oficina de Control de Cambios".

Y, efectivamente, en el escrito del recurso, en el cual inserta el de promoción de pruebas en el juicio a que alude, de fecha 26 de julio de 1963, el apoderado de la interesada dice también textualmente:

"Presento copia fotostática de la comunicación hecha a mi representada, la Compañía Anónima Manufacturera de Cueros y Pielas, Ref. 46.720, de 10 de julio de 1962, por el Banco Central de Venezuela, en la que le participa que "la solicitud N° 115 referente a importación de maquinaria y equipo ha sido negada por el Directorio del Banco Central". El original de este Despacho se halla en las Oficinas del Banco de Comercio S. A., de esta ciudad, donde hubo de presentarse para poder retirar el depósito hecho allí, de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00)".

Por manera, pues, que aun admitiendo que el Oficio contentivo del acto administrativo recurrido le fuera entregado tardíamente a la firma interesada; es lo cierto que, de acuerdo con las propias afirmaciones de su representante, dicho Oficio le fue "entregado" con anterioridad al 26 de julio de 1968, pues, con anterioridad a esa fecha, "hubo de presentarse (a las Oficinas del Banco de Comercio S. A., de esta ciudad para poder retirar el depósito hecho allí, de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00)". Es decir, que entre la fecha de la notificación del Acto Administrativo atacado y la fecha de la interposición del recurso contra el mismo, transcurrieron, evidentemente, más de dos años, siendo así que el término, fatal y perentorio, para la viabilidad procesal de dicho recurso, es de sólo seis meses, conforme a la disposición legal arriba transcrita.

Ahora bien; en sus conclusiones de informes, el representante de la recurrente expresa: "En el presente caso, el ciudadano Procurador General de la República se ha convertido en actor, en demandante, oponiendo pura y simplemente... "la excepción de inadmisibilidad por caducidad de la acción propuesta, prevista en el artículo 257, ordinal 3° del Código de Procedimiento Civil. Empero la Compañía Anónima Manufacturera de Cueros y Pielas es en este momento jurídico la parte demandada, a la cual pertenece ahora defenderse mediante la réplica que opone para impugnar la excepción... Por consiguiente: a nombre y en representación de la Compañía que represento, opongo a la demanda del ciudadano Procurador General de la República, la ilegalidad del mismo acto cuya nulidad he solicitado, y la opongo como excepción, fundándose también en la expresión literal de la Ley invocada por el demandante, por cuanto ninguna Ley lo prohíbe y porque la Ley misma citada define esta defensa como un caso de aplicación del principio de *Temporalia ad agendum, perpetua ad excipiendum*, principio cuya aplicación legal diferencia a la caducidad adminis-

EL RECURSO DE ANULACION

trativa de la caducidad de derecho civil a que se refiere el ordinal 3º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil”.

La Corte observa:

Aun cuando resulte innecesario establecer las presuntas diferencias o analogías entre las llamadas por el exponente “caducidad administrativa” y “caducidad de derecho civil”, pues que, así como la Ley que regula las funciones de la Sala previene que “la ilegalidad del (acto) puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario”, así también el Código Civil prevé que “la acción para pedir la nulidad de una convención dura cinco años, salvo disposición especial de la Ley” y que, “en todo caso, la nulidad puede ser opuesta por aquél que ha sido demandado por la ejecución del contrato” (artículo 1.346); aun cuando ello resulte innecesario —se repite—, es lo cierto que, a más de no estar librado a la discreción de los interesados adoptar en el proceso la posición que más convenga a sus intereses, resulta un verdadero contrasentido por así decirlo, que quien, directamente, ataca de nulidad por determinada ilegalidad un acto administrativo, frente a la excepción de caducidad del recurso, que no es otra cosa que la falta de cumplimiento de un presupuesto o requisito procesal, venga a oponer, ahora en aparente forma indirecta, la misma ilegalidad invocada originalmente.

Véase Nos. 953, 972, 1096.

E. *La inexistencia de un recurso paralelo*

1079. CSJ - SPA 11-8-71
G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 29

Con fundamento en lo expuesto puede afirmarse con razón que el “recurso por abuso de poder y otras ilegalidades” es un recurso de carácter general y supletorio, que sólo puede hacerse valer contra los actos contrarios a derecho respecto de los cuales el legislador no haya establecido un recurso especial.

1080. CSJ - SPA 11-8-71
G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 29

No se puede ejercer el recurso de ilegalidad cuando para impugnar los actos administrativos, la Ley ha establecido otros recursos y procedimientos especiales.

Sea cual fuere la naturaleza de dicho acto y el carácter con que procedió el Contralor al dictarlo, es de observar que no existe en nuestro ordenamiento jurídico ninguna norma conforme a la cual sea el recurso de nulidad el medio adecuado para impugnarlo, ni el procedimiento establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal el que deba seguirse especialmente para tramitarlo, por ser de preferente aplicación respecto al señalado en el artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Sacar esta conclusión de lo dispuesto en el artículo 206 antes citado, sería darle un sentido que realmente no tiene, pues la intención que movió al constituyente al incorporarlo al texto de la Constitución, fue atribuir a los órganos del Poder Judicial la jurisdicción en lo contencioso-administrativo y definir con precisión los límites de la competencia de los mismos en esa materia.

Ni en ese ni en ningún otro artículo de la Constitución, se declara que son nulos todos los actos contrarios a derecho, ni se instituye el recurso de anulación como medio general para hacer revisar los actos ilegales de la administración pública nacional por un órgano jurisdiccional. Pero aunque así fuera, los interesados no podrían ejercerlo cuando para impugnar determinados actos, el legislador establezca otros recursos o procedimientos especiales, tales como los previstos en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, respecto de los actos del Contralor y de las Salas de la Contraloría, ya que si es cierto que todos podemos utilizar los órganos de la Administración de justicia para la defensa de nuestros derechos e intereses, no lo es menos que debemos hacerlo en los términos y condiciones establecidos en la Ley (Artículo 68 de la Constitución).

1081 .

CSJ - SPA

11-8-71

G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 29

El recurso contencioso-administrativo de anulación es procedente contra actos del Contralor General de la República siempre que la Ley no establezca un procedimiento especial.

En lo que respecta a los recursos contra los actos del Contralor por razones de ilegalidad u otra índole, son bien claras y conocidas las disposiciones mediante las cuales ha de procederse en cada caso.

Dejando a un lado los "procedimientos especiales", que son de preferente aplicación por mandato de la misma ley, y el "recurso de reconsideración", que es de carácter administrativo y se interpone ante el mismo Contralor, es evidente que, por voluntad expresa del legislador, el recurso que pueden interponer los funcionarios, empleados o particulares contra las decisiones de aquél, es el de apelación ante la Corte, que ha sido instituido en el artículo 159 de

la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Según esa disposición y el artículo 160 *ejusdem*, “siempre que en la Ley no esté previsto un procedimiento especial” los interesados podrán apelar dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación, por oficio, de la providencia recaída, mediante escrito en el cual “expresarán la resolución apelada y las razones legales o de otro orden en que se apoye el recurso”. Dispone, además, el artículo 159 que las “apelaciones se sustanciarán administrativamente, en forma sumaria; pero se admitirán y evacuarán las pruebas que presente el interesado dentro de los ocho primeros días de iniciado el procedimiento”. La salvedad que expresamente se hace en el mismo artículo en cuanto a “lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta”, confirma la regla de que a menos que en la Ley “esté previsto un procedimiento especial”, los funcionarios, empleados o particulares que pretendan hacer revisar una decisión del Contralor por un órgano jurisdiccional, han de sujetarse a los términos y condiciones señalados en los citados artículos de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El acto impugnado en el caso de autos, consta del oficio N° D-33, fechado el 18 de febrero del año en curso, mediante el cual el Contralor General de la República insta al Director del Instituto Venezolano de Petroquímica y a los demás recurrentes antes nombrados, a reintegrar al patrimonio de dicho instituto, determinadas cantidades, que a su juicio fueron cobrados por ellos en exceso, por sobrepasar el límite de los sueldos, establecido en el artículo 28 del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional. A dicho oficio dio contestación el Director del mencionado instituto, el 18 de febrero último, por considerar improcedente la decisión del Contralor, motivo por el cual éste se dirigió nuevamente a aquél el pasado 30 de marzo, en oficio donde le manifiesta “que no habiendo sido desvirtuados los fundamentos de orden legal que determinaron la resolución tomada por la Contraloría General de la República, en relación con la cuestión de que se trata, como resulta del estudio realizado al respecto por el Departamento Jurídico del Organismo, la misma deberá ser mantenida en todo su efecto y vigor”.

1082.

CSJ - SPA

25-9-73

G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, pp. 9-10

El recurso contencioso-administrativo de anulación no es procedente cuando la Ley conceda, expresamente, apelación contra el acto cuya nulidad se pretende.

De acuerdo con lo expuesto, son diversas las cuestiones de derecho que se ventilan en este juicio, pero la atención de la Corte ha de concretarse en primer término a examinar su propia competencia, por ser evidente su carácter previo.

A este respecto se observa que la Contraloría General de la República es un organismo de origen constitucional, cuya organización y funciones determina la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El funcionario de más alta jerarquía en dicho cuerpo es el Contralor General de la República, por lo cual son sus decisiones las que ponen fin ordinariamente a la vía administrativa.

El artículo 159 de la ley citada concede apelación contra las decisiones del Contralor General de la República "para ante la Corte Suprema de Justicia o para ante los tribunales de lo contencioso-administrativo que pueden crearse en lo futuro y a los cuales se dé esta atribución". Dicho recurso puede ser interpuesto "por todo el que tenga interés en ello, dentro del término de quince días contados a partir de la notificación por oficio de la providencia recaída", y debe tramitarse de acuerdo con el procedimiento pautado en el mismo artículo.

Conforme a lo establecido en esa disposición, este Supremo Tribunal ha sustentado y reitera ahora el criterio, de que el recurso contencioso de anulación no puede intentarse ante él, contra las decisiones del Contralor, en razón de que dicho recurso, según doctrina y jurisprudencia constantes, no es admisible cuando la ley concede, expresamente, apelación contra el acto cuya nulidad se pretende.

1083. CSJ - SPA 18-10-73
G.O. N° 30.513, 30-9-74, p. 228.966

Es requisito de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación, que la ley no prevea otra acción o recurso para tutelar el derecho lesionado.

En razón de que el recurrente funda sus pedimentos en el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal en concordancia con el artículo 25 de la misma, la Sala, de acuerdo con el procedimiento acostumbrado en esos casos, dispuso solicitar el expediente administrativo en la misma audiencia en que se le dio cuenta de dicho escrito y de la documentación acompañada al mismo; pero al examinar más detenidamente tales actuaciones a fin de resolver sobre el pronunciamiento previo solicitado ha llegado a la conclusión, de que el recurso no es admisible.

En efecto, según la doctrina y la jurisprudencia, uno de los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso de anulación

es que la ley no prevea otra acción o recurso para proteger el derecho lesionado por el acto de la administración cuya anulación se demanda.

Véase N° 1021.

F. *El cumplimiento del requisito solve et repete*

1084. CSJ - SPA 16-12-64
G.F. N° 46, 1967, p. 323

Es principio consagrado en materia fiscal, que para apelar de una multa es necesario haberla pagado o afianzado.

El artículo 159 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, con base en el cual fue oído el recurso por el funcionario *a quo*, establece el procedimiento de la apelación contra las decisiones del mismo o de las Salas de la Contraloría General de la República, “*siempre que en la Ley no esté previsto un procedimiento especial*”; pero, en el caso de autos, se trata, específicamente de la aplicación y de la apelación de una multa, para lo cual la misma Ley Orgánica prevé, precisamente, un procedimiento especial cual es el contemplado en sus artículos 420 y siguientes.

Ahora bien, el artículo 420 dispone, entre otras cosas, que la resolución, por la cual se impuso la multa, “se notificará al multado, pasándole copia de ella, *junto con la correspondiente planilla de liquidación a fin de que consigne el monto de la multa en la Oficina del Tesoro en el lapso señalado en la planilla...*”; y el artículo 423 reitera que “*el apelante deberá pagar la multa o afianzarla a satisfacción del funcionario que la impuso, requisito sin el cual no se dará curso a la apelación...*”

En el caso de autos no aparece, ni del texto de la Resolución respectiva, ni del oficio por el cual se la notifica al interesado, ni del expediente enviado por el Contralor, que se le haya remitido al multado la correspondiente planilla de liquidación de la multa, condición necesaria para que el interesado haya podido enterar su monto en la respectiva Oficina Receptora de Fondos Nacionales, de acuerdo con las disposiciones citadas, en concordancia con los artículos 50, parte *in fine*, y 42, ordinal 3°, *ejusdem*, o al menos, para que lo haya afianzado. La omisión de la liquidación de la multa condujo lógicamente a la omisión de su pago o afianzamiento; y éste, según lo expresamente establecido por la Ley, es requisito sin el cual no se dará curso a la apelación.

1085. CSJ - SPA 21-7-65
 G.F. N° 49, 1965, pp. 100-101

El pago o afianzamiento del impuesto liquidado es requisito indispensable para interponer el recurso contra el acto administrativo de liquidación.

En escrito de fecha 22 de mayo de 1946, es decir, tres (3) meses después de que les fuera notificada la resolución de la Contraloría, los contribuyentes manifestaron a la Administración: "Por la presente acusamos a usted recibo de su atenta Nota Oficial N° 2990 de fecha 15 de los corrientes, y nos referimos a su Nota Oficial N° 961, del 22-2-46, rogándole primeramente excusaremos la dilación que contra toda nuestra voluntad hemos tenido que confrontar en el asunto que motiva sus aludidas notas"; y "para que se sirva tramitarnos la apelación ante el Tribunal Superior de Hacienda", acompañan los documentos siguientes: escrito de apelación, fechado el mismo 22 de mayo de 1946, los oficios en que se les comunicaran los reparos, el documento constitutivo de la fianza y las planillas de liquidación correspondientes.

Como puede observarse, para el 18 de febrero de 1946, los contribuyentes estaban notificados de la resolución de la Contraloría confirmatoria de los Reparos; y aunque, en esa fecha, manifestaron, telegráficamente, su voluntad de apelar, la apelación sólo fue formalizada el 22 de mayo del mismo año, al acompañar el documento constitutivo de la fianza requerida por la Ley para apelar.

Ahora bien, el ordinal 5° del artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional entonces vigente, exactamente igual al del artículo 419 de la Ley actual, dispone: "De la resolución definitiva de la Sala (de Examen de la Contraloría General de la Nación) podrá apelar para ante el Tribunal Superior de Hacienda, interponiéndose el recurso ante la oficina o funcionario que notifique la resolución final, *en el término de quince días a partir de la notificación, pagándose o afianzándose previamente los reparos*".

Siendo así, observa entonces la Corte que, conforme a la jurisprudencia sobre el particular, el término que la Ley confiere para deducir el recurso de apelación para ante el Tribunal competente, contra planilla de liquidación de impuesto sobre la renta, bien que éstas hayan sido emitidas por la Administración respectiva, en virtud de sus atribuciones privativas, o como consecuencia de reparos formulados por la Sala de Examen de la Contraloría, es un término fatal y perentorio de *caducidad*, cuya observancia, en virtud de su propia naturaleza, se impone no sólo a los contribuyentes, sino también a la Administración y a los Jueces. Y tal término es necesariamente así, como en un caso anterior análogo lo dijo la Corte, de caducidad como se ha expuesto, en razón de la prontitud y oportunidad en la recaudación del tributo, en las cuales están

interesado el Estado y la comunidad social toda, por lo cual la noción de evidente *orden público* está ínsita en dicho término. En consecuencia, este término no está sujeto a interrupciones ni suspensiones de ningún género.

Además, el pago o afianzamiento de los reparos o planillas de liquidación, como requisito indispensable para la admisión (sic) mente, dentro de ese término de caducidad que la Ley concede para interponerlo, como reiteradamente lo ha dicho la misma jurisprudencia.

En virtud de lo expuesto, resulta obligado considerar, y así se declara, en la misma forma como se lo ha declarado en casos análogos, que el recurso contra la "resolución definitiva" de la Contraloría, fue interpuesto *extemporáneamente*, de tal modo que la Administración no ha debido oírlo, ni el Tribunal Superior de Hacienda, ni el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, que lo sucedió en la competencia sobre la materia, han debido admitirlo.

Considerado como ha sido extemporáneo el recurso, los reparos, y consiguientemente las planillas a cuya expedición los mismos dieron lugar, han quedado *definitivamente firmes*; por lo cual resulta ocioso entrar a conocer del fondo de la incidencia promovida sobre la perención de la instancia. Así se declara.

Véase N° 545.

INDICE SISTEMATICO DEL TOMO V, VOL. 1.

(Los índices completos e integrados de todo el Tomo V, Vols. 1 y 2 se publican al final del Vol. 2).

	<i>Págs.</i>
Presentación	7
Abreviaturas	11
PRIMERA PARTE: ESTUDIOS	
ASPECTOS GENERALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	
— <i>Aspectos Generales del Procedimiento Contencioso-Administrativo</i>	15
I. INTRODUCCION	15
II. LAS CARACTERISTICAS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	18
III. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	20
1. La Delimitación de la Competencia	21
2. Los Poderes del Juez	22
3. Las excepciones a la Competencia	25
4. Los Problemas de la Competencia	26
IV. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	27
1. Características Generales	27
2. Los requisitos procesales	29
A. La legitimación	29
B. El agotamiento de la vía administrativa	31
C. El lapso para interponer el recurso	32
3. Aspectos Particulares	33
A. En el recurso de anulación	33
B. En el recurso de plena jurisdicción	36

	<i>Págs.</i>
V. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS	38
1. Distinción entre los Recursos Administrativos y Contencioso-Administrativos	38
2. Distinción entre el Recurso de Anulación y el de Plena Jurisdicción	40
3. El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación	41
A. Características Generales	41
B. Diferencia con otros medios de impugnación	42
C. Objeto y motivos del recurso	45
D. La decisión del recurso	48
4. El Recurso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción	49
5. El Recurso de Interpretación	51
IV. CONCLUSIONES	52
<i>El Recurso contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares. Los vicios de los actos administrativos</i>	
	53
I. INTRODUCCION	54
II. LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO	54
III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES POR CONTRAPOSICION A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES	57
1. La clasificación de los Actos Administrativos según sus destinatarios	58
A. Actos generales	58
B. Actos individuales	58
2. La clasificación de los Actos Administrativos según sus efectos ..	58
A. Actos de efectos generales	59
B. Actos de efectos particulares	59
3. La no identificabilidad de las clasificaciones y el criterio racional adoptado por la Ley Orgánica	59
IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES CONFORME A LA NUEVA LEY ORGANICA Y LOS ACTOS EXCLUIDOS DE CONTROL	61
1. Ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia	63
A. Por razones de "inconstitucionalidad" e "ilegalidad" (Art. 42, ord. 10º)	63
B. Sólo por razones de "inconstitucionalidad" (Art. 42, ord. 11º)	64
C. Por razones de "inconstitucionalidad" e "ilegalidad" (Art. 42, ord. 12º)	65
2. Ante los Tribunales Superiores	65
3. Ante la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo	65
4. Conclusión Preliminar	66

V. LAS CONDICIONES DE RECURRIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES ..	67
1. Que el Acto Administrativo sea definitivo	67
2. Que el Acto Administrativo cause estado	68
3. Que el Acto Administrativo no sea firme	69
4. El caso del Silencio Administrativo	70
VI. MOTIVOS DE IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES Y RECURRIBLES	71
1. Vicios de Inconstitucionalidad	71
A. Violación directa de la Constitución	71
B. La incompetencia de orden constitucional	72
a. La usurpación de autoridad	72
b. La usurpación de funciones	72
2. Vicios de Ilegalidad	73
A. La violación de Ley u otra norma de derecho administrativo ..	73
B. Los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos	73
a. La incompetencia	74
b. La ausencia de base legal	74
c. El vicio en el objeto	74
d. La desviación de Poder	75
e. El abuso o exceso de poder	75
a'. Vicios en la comprobación de los hechos	75
b'. Vicios en la calificación y aplicación de los hechos	76
a'". Las violaciones al principio de la racionalidad	77
b'". Las violaciones del principio de la justicia	78
c'". Las violaciones del principio de la igualdad	78
d'". La violación del principio de la proporcionalidad ..	78
C. Vicios que afectan los requisitos de forma de los actos	79
a. Los requisitos adjetivos	79
b. Los requisitos formales	80
D. Vicios que afectan los efectos de los actos administrativos	80
a. En relación a los efectos temporales de los actos	81
b. En relación a la cosa juzgada administrativa	81
c. En relación a la ejecución de los actos administrativos	82
VII. LAS CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES	82
1. La legitimación activa	83
2. El agotamiento de la Vía Administrativa	83
3. El lapso de caducidad	84
4. Otros requisitos de admisibilidad	84
VIII. CONCLUSION	85

SEGUNDA PARTE: JURISPRUDENCIA

LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LOS ORGANOS Y EL RECURSO DE ANULACION (VOL. VI)	87
I. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	89
1. El sistema judicialista	89
2. Ambito	90
3. Diferenciación con la Protección Jurisdiccional de las garantías constitucionales (Amparo)	91
4. Clases de recursos Contencioso-Administrativos: Anulación y Plena Jurisdicción	100
II. LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	103
1. Competencia en única instancia	103
A. Principios Generales	103
B. El contencioso-electoral	112
C. Las consultas sobre interpretación de las leyes	117
2. La Competencia en Segunda Instancia	124
A. Principios Generales	124
B. La cuestión de los juicios interdictales	138
C. La cuestión en los juicios de quiebra	142
D. La cuestión en los juicios de inquilinato	146
E. La cuestión en materia contencioso-fiscal	151
F. La cuestión en los juicios de la carrera administrativa	165
G. La cuestión en los juicios de enriquecimiento ilícito	182
III. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION	185
1. Procedencia	185
A. Principio general	185
B. Improcedencia respecto a cuestiones civiles o de otra índole ..	193
2. Naturaleza	201
A. Carácter contencioso	201
B. Carácter inquisitorio	215
C. Carácter no suspensivo	217
D. Diferencia con el recurso de inconstitucionalidad	217
3. El objeto del recurso	222
A. Los actos administrativos como objeto del recurso	222
a. La decisión administrativa	222
b. La exclusión de los hechos administrativos y de los actos materiales	229
c. La exigencia de la definitividad: exclusión de los actos de trámite	231
d. La exigencia de que causen estado	233

	<i>Págs.</i>
e. La exclusión de los actos firmes	235
f. La exigencia de la vigencia: la cuestión de los actos extinguidos	237
g. La exigencia de la unilateralidad, la exclusión de los con- tratos administrativos	240
B. La clasificación de los actos administrativos: Los actos de efec- tos generales y los actos de efectos particulares	242
C. Las cuestiones controvertidas	251
a. La exclusión de los actos de registro	251
b. La exclusión de los actos en materia laboral	260
c. La exclusión de los actos en materia de vagos y maleantes	264
d. Otros actos excluidos	265
D. La exclusión de los actos judiciales	266
4. Los motivos del recurso	274
A. Motivos de ilegalidad	274
a. La violación de la Constitución o de la Ley	274
b. La violación de los principios generales del derecho	286
B. La exclusión de motivos de mérito	288
5. Las condiciones de admisibilidad del recurso Contencioso-Adminis- trativo de anulación	289
A. Los requisitos procesales	289
B. La Legitimación	291
a. La Legitimación activa	291
a'. La exigencia de un interés legítimo, personal y directo en la impugnación de los actos de efectos particulares	291
b'. El simple interés en la impugnación de los actos de efec- tos generales	318
c'. La Legitimación activa del Procurador General de la República	318
b. La Legitimación pasiva	319
a'. La administración defensora del acto	319
b'. Las prerrogativas de la administración	325
c'. El coadyuvante en el contencioso-administrativo	325
C. El agotamiento de la vía administrativa	325
a. La exigencia de que el acto recurrido cause estado	325
b. La improcedencia del procedimiento administrativo previo en las demandas contra la República	350
D. El lapso de caducidad	351
a. El lapso en la impugnación de los actos de efectos particulares	351
a'. Lapso general	351
b'. El lapso de seis meses	356
c'. Lapsos especiales	367
b. La excepción de ilegalidad	371
E. La inexistencia de un recurso paralelo	379
F. El cumplimiento del requisito solve et repete	383

**ESTE LIBRO SE TERMINO DE
IMPRIMIR EL 11 DE OCTUBRE
DE MIL NOVECIENTOS SETENTA
Y OCHO EN LAS PRENSAS
VENEZOLANAS DE EDITORIAL
ARTE, EN LA CIUDAD DE
CARACAS**