

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Tribunal Supremo de Justicia y Cortes de lo Contencioso Administrativo): Primer Semestre de 2020

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

SUMARIO

I. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Ordenamiento Jurídico. Estados de excepción.* A. Estados de excepción. Régimen Constitucional. B. Estados de excepción. Naturaleza del Decreto. C. Estados de excepción. Efectos del Decreto respecto de la Legislación vigente. D. Estados de excepción: Estado de alarma.

II. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. *Derechos Individuales.* A. Derecho de Igualdad. 2. *Derechos Políticos.* A. Derecho al sufragio. Sistema Electoral de los Diputados: Personificación del sufragio y representación proporcional. B. Sistema Electoral. Diputados por representación Indígena.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo.* A. Principio de la confianza legítima. 2. *Actos Administrativos.* A. Notificación. 3. *Vicios.* A. Vicio de inmotivación por silencio de prueba. B. Vicios de Inmotivación y falso supuesto. C. Vicios de falso supuesto.

IV. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

1. *El Contencioso Administrativo de Anulación.* A. Medidas Cautelares. Suspensión de efectos del acto administrativo.

V. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. *Control de la Constitucionalidad.* A. Sistema de Justicia Constitucional. Control difuso de la constitucionalidad. 2. *Recurso de interpretación.*

I. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Ordenamiento Jurídico. Estados de excepción*

A. *Estados de excepción. Régimen Constitucional*

TSJ-SC (57)

24-2-2020

Ponencia Conjunta

Caso: Solicitud para que se declare la constitucionalidad del Decreto N° 4.160 de fecha 13-3-2020 dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el cual se decreta el Estado de alarma en todo el territorio Nacional.

Ese instrumento legal estatuye en su artículo 2, que los Estados de Excepción son circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones, al tiempo que dispone los principios rectores de los mismos.

Los estados de excepción han sido definidos como circunstancias extraordinarias dotadas de la característica de la irresistibilidad de los fenómenos y la lesividad de sus efectos, que se plantean en un régimen constitucional, afectando o amenazando con hacerlo a sus instituciones fundamentales, impidiendo el normal desarrollo de la vida ciudadana y alterando la organización y funcionamiento de los poderes públicos.

En tal sentido, puede afirmarse que los estados de excepción son circunstancias de variada índole, que pueden afectar la seguridad de la nación, de las instituciones o de los ciudadanos, para cuya atención no serían totalmente suficientes ni adecuadas a los fines del restablecimiento de la normalidad, las facultades de que dispone ordinariamente el Poder Público y ante las cuales el ciudadano Presidente de la República, en Consejo de Ministros, está investido de potestades plenas para declarar tal estado en los términos que contemple el decreto respectivo, con los límites y bajo el cumplimiento de las formalidades estatuidas en el Texto Fundamental, pero siempre en la búsqueda de salvaguardar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

Respecto de las circunstancias que ameritarían la activación de tal mecanismo excepcional y extraordinario, ciertamente destacan los conceptos de heterogeneidad, irresistibilidad o rebase de las facultades ordinarias del Poder Público y de lesividad, por la producción potencial o acaecida de daños a personas, cosas o instituciones. De éstos, la Sala estima pertinente aludir a la heterogeneidad, puesto que, en efecto, las condiciones que pueden presentarse en el plano material, sean de origen natural, económico o social en general, son de enorme diversidad e índole y, en esa medida, los estados de excepción reconocidos por decreto del Presidente de la República, pueden versar sobre hechos que tradicionalmente se asocian a este tipo de medidas; empero, por igual, pueden referirse a situaciones anómalas que afecten o pretendan afectar la paz, la seguridad integral, la soberanía, el funcionamiento de las instituciones, la economía y la sociedad en general, a nivel nacional, regional o local, cuya duración no siempre es posible de estimación, en razón de las circunstancias que la originan.

Igualmente, los estados de excepción solamente pueden declararse ante situaciones objetivas de suma gravedad que hagan insuficientes los medios ordinarios de que dispone el Estado para afrontarlos. De allí que uno de los extremos que ha de ponderarse se refiere a la proporcionalidad de las medidas decretadas respecto de la *ratio* o las situaciones de hecho acontecidas, en este caso, vinculadas al sistema socio-económico nacional, las cuales inciden de forma negativa y directa en el orden público constitucional. De tal modo, que las medidas tomadas en el marco de un estado de excepción deben ser, en efecto, proporcionales a la situación que se quiere afrontar en lo que respecta a gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción.

(..)(..) Se trata entonces de una regulación y ponderación especial de algunos derechos y garantías constitucionales, precisamente para asegurar otros derechos de la población que resulte imperioso priorizar, reconocido por el Constituyente de 1999, fundado en razones

excepcionales, cuyo único propósito es establecer un orden alternativo, temporal y proporcional dirigido a salvaguardar la eficacia del Texto Constitucional y, por ende, la eficacia de los derechos y garantías, en situaciones de anormalidad de tal entidad que comprometan la seguridad o la vida económica de la Nación, de sus ciudadanos o ciudadanas, de sus instituciones o el normal funcionamiento de los Poderes Públicos y de la sociedad en general; de allí que tal regulación de excepción debe apreciarse *in abstracto* no como algo negativo para el Derecho sino, por el contrario, como algo positivo para el Pueblo, para la República y para el propio orden constitucional que está dirigido a tutelar.

B. *Estados de excepción. Naturaleza del Decreto*

TSJ-SC (57)

24-2-2020

Ponencia Conjunta

Caso: Solicitud para que se declare la constitucionalidad del Decreto N° 4.160 de fecha 13-3-2020 dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el cual se decreta el Estado de alarma en todo el territorio Nacional.

En ese sentido, el decreto que declara el estado de excepción es un acto de naturaleza especial, con rango y fuerza de ley, de orden temporal, con auténtico valor que lo incorpora al bloque de la legalidad y que está, por tanto, revestido de las características aplicables a los actos que tienen rango legal ordinariamente, y más particularmente, concebido en la categoría de acto de gobierno que, inclusive, luego del pronunciamiento de esta Sala, pudiera ser declarado, *in abstracto*, constitucional. Ello tendría su asidero en las especialísimas situaciones fácticas bajo las cuales son adoptados y los efectos que debe surtir con la inmediatez que impone la gravedad o entidad de las afectaciones que el Poder Público, con facultades extraordinarias temporarias derivadas del propio Decreto, está en la obligación de atender.

C. *Estados de excepción. Efectos del Decreto respecto de la Legislación vigente*

TSJ-SC (57)

24-2-2020

Ponencia Conjunta

Caso: Solicitud para que se declare la constitucionalidad del Decreto N° 4.160 de fecha 13-3-2020 dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el cual se decreta el Estado de alarma en todo el territorio Nacional.

En cuanto a la naturaleza propiamente del decreto que declara el estado de excepción, la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción señala en su artículo 21, que éste suspende temporalmente, en las leyes vigentes, los artículos incompatibles con las medidas dictadas en dicho Decreto.

Ello es así por cuanto, en esencia, la regulación de excepción o extraordinaria, implica una nueva regulación jurídica, esta vez, temporal, que se superpone al régimen ordinario.

Tal circunstancia se observa, inclusive, desde el propio Texto Constitucional, toda vez que en el contexto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los estados de excepción implican circunstancias de variada índole que pueden afectar la seguridad de la nación, de las instituciones o de los ciudadanos, para cuya atención no serían totalmente suficientes ni adecuadas a los fines del restablecimiento de la normalidad, las facultades de que dispone ordinariamente el Poder Público, y ante las cuales el ciudadano Presidente de la República, en Consejo de Ministros, está investido de potestades plenas para declarar tal

estado, prorrogarla o aumentar el número de garantías constitucionales restringidas, y disponer de tales medidas en los términos que contemple el Decreto respectivo, en el marco constitucional, para garantizar la seguridad y defensa de la República y de su soberanía, en fin, para proteger el propio orden constitucional (circunstancia que explica la ubicación de las principales normas que regulan esta materia dentro del Texto Fundamental: TÍTULO VIII DE LA PROTECCIÓN DE ESTA CONSTITUCIÓN, Capítulo I De la Garantía de esta Constitución, Capítulo II De los Estados de Excepción. Este Título es posterior a los Títulos IV, V, VI y VII: DEL PODER PÚBLICO, DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO NACIONAL, DEL SISTEMA SOCIO ECONÓMICO y DE LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN).

D. *Estados de excepción: Estado de alarma*

TSJ-SC (57)

24-2-2020

Ponencia Conjunta

Caso: Solicitud para que se declare la constitucionalidad del Decreto N° 4.160 de fecha 13-3-2020 dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el cual se decreta el Estado de alarma en todo el territorio Nacional.

(...) Asimismo, visto lo anterior, hay que destacar que el decreto de Estado de Alarma busca garantizar la protección de la sociedad, ante tan grave situación como lo es una pandemia, se debe tener en cuenta que el Ejecutivo Nacional está en la obligación de resguardar todas las garantías constitucionales, y que en casos de Estado de Alarma puede restringir algunas para salvaguardar la salud del pueblo. Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dictado en el referido decreto, se debe tener en cuenta que el Estado debe garantizar a toda persona el goce de los derechos humanos tal como lo establece el artículo 19 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, también el derecho a la vida el cual es inviolable, tal como lo establece el artículo 43 del Texto Constitucional, garantizar el libre tránsito, sin menoscabo de las necesarias restricciones e incluso cierres parciales o totales que el Ejecutivo Nacional puede dictar, por motivos de prevención y salvaguarda de la salud y consecuentemente la vida bajo el principio de ponderación de derechos y garantías; también establecen los artículos 53 y 55 de la Carta Magna lo atinente a la seguridad que debe brindar el Ejecutivo Nacional al derecho de reunión, es decir, el que tiene toda persona vinculado al libre acceso y reunión en sitios públicos o privados; no obstante, en razón del objeto de este excepcional estado de alarma, es válida y necesaria la restricción dirigida a reuniones de personas para garantizar su salud y evitar o disminuir la propagación del virus que es conocido como Coronavirus (COVID-19), declarado, como se indicó, pandemia por la Organización Mundial de la Salud, todo esto para evitar que afloren o potencien las vulnerabilidades de los habitantes de la República y en ejercicio pleno de su rol de Estado garante de los derechos, cada uno de estos artículos están concatenados con el artículo 338 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

II. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. *Derechos Individuales*

A. *Derecho de Igualdad*

TSJ-SPA (40)

28-1-2020

Magistrado Ponente: Eulalia Coromoto Guerrero Rivero

Caso: Makro Comercializadora, S.A

Al respecto, esta Alzada estima necesario hacer algunas precisiones respecto al principio constitucional de igualdad, previsto en el artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que reza:

“Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley, y en consecuencia:

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

3. Sólo se dará el trato oficial de ciudadano o ciudadana; salvo las fórmulas diplomáticas.

4. No se reconocen títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias. (...)”.

La anterior disposición constitucional consagra el denominado derecho de igualdad de los ciudadanos ante la ley, en virtud del cual no pueden admitirse discriminaciones fundadas en la raza, religión, sexo, condición social o cualesquiera otras que menoscaben el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos reconocidos a éstos y éstas; tal derecho incide no sólo en la función del legislador sino en la aplicación directa de la ley.

En este orden de ideas, se aprecia *“(...) que existirá discriminación que lesione dicho derecho cuando en situaciones análogas o semejantes se dispense, sin aparente justificación, un trato distinto (...)”.*

2. Derechos Políticos

A. Derecho al sufragio. Sistema Electoral de los Diputados: Personificación del sufragio y representación proporcional

TSJ-SC (68)

5-6-2020

Ponencia Conjunta

Caso: Javier Bertucci, Claudio Fermín y otros

Al respecto, esta Sala observa que, de conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, existe un sistema electoral paralelo para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos, de los concejos municipales y demás cuerpos colegiados de elección popular. Por una parte, se aplica la personalización del sufragio para los cargos nominales y la representación proporcional para los cargos elegidos mediante lista. Con ello, la normativa electoral pretende garantizar los principios de personalización del sufragio y de representación proporcional, en los términos previstos por el artículo 63 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual prevé que:

“Artículo 63. El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”.

Por su parte, el artículo 186 del Texto Fundamental establece:

“Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno como uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso”.

Ahora bien, tal como lo ha señalado la doctrina, “*Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños*” (Dieter Nohlen: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Universidad Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 34).

Así, al constituirse Venezuela en un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que propugna a la democracia como uno de los valores superiores de su ordenamiento jurídico, tal como lo prevé el artículo 2 del Texto Fundamental, el derecho a la participación política de todos los ciudadanos y ciudadanas que reconoce el artículo 62 *Constitucional*, cuando se ejerce a través de sus representantes elegidos, la escogencia de éstos debe realizarse a través de comicios celebrados de conformidad con los extremos previstos en la propia Constitución, tal como se señala en los preceptos constitucionales citados.

Por su parte, el artículo 293, in fine, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ordena que “*Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional*”.

Así pues, para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional referido a la aplicación de ambos principios (personalización del sufragio y representación proporcional) en cuanto a la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional y demás cuerpos colegiados de elección popular, nuestro sistema electoral está configurado como un “*sistema electoral paralelo*”, en los términos previstos por el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, según el cual:

“Artículo 8. Para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos de los estados, de los concejos municipales, y demás cuerpos colegiados de elección popular, se aplicará un sistema electoral paralelo, de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de la lista. En ningún caso, la elección nominal incidirá en la elección proporcional mediante lista”.

De esta manera, el legislador pretendió cumplir con el mandato establecido en los artículos 63 y 186 de la Constitución, al establecer el sistema de personalización del sufragio a través de la escogencia de los representantes en circuitos nominales, conformados según el índice poblacional; y de representación proporcional, mediante un sistema de listas cerradas y bloqueadas, conducente a garantizar la representación proporcional.

De igual forma, a los fines de la distribución del número de curules que se elegirán a través del sistema de personalización del sufragio y de cuántos se elegirán por el sistema de representación proporcional, los artículos 14, 15 y 16 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales establecen lo siguiente:

“Artículo 14. Cuando el número de diputadas y diputados, legisladoras y legisladores de los estados y concejales y concejales a elegir, sea igual o mayor a diez, se elegirán tres cargos por lista, según el principio de representación proporcional. El número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales según el principio de personalización”.

“Artículo 15. Cuando el número de diputados y diputadas, legisladores y legisladoras de los estados y concejales y concejales a elegir, sea igual o menor a nueve, se elegirán dos cargos por lista, según el principio de representación proporcional. El número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales según el principio de personalización”.

“Artículo 16. La electora o el elector tiene derecho a votar por tantos candidatos o candidatas como cargos nominales corresponda elegir en su correspondiente circunscripción electoral, y, además, por una de las listas postuladas por las organizaciones con fines políticos o los grupos de electoras y electores”.

Como se puede apreciar de los preceptos transcritos, nuestro sistema electoral paralelo implica que cada tipo de sufragio se rige por reglas distintas. En el sistema que garantiza la personalización del sufragio, los escaños se adjudican en diferentes segmentos, denominados circuitos, a aquellos candidatos que obtuvieron la mayoría absoluta de los votos; mientras que en el sistema que garantiza la representación proporcional, las curules se asignan mediante una fórmula distributiva prevista en el artículo 20 de la Ley de Procesos Electorales en los términos siguientes:

“Artículo 20. Para la adjudicación de los cargos a elegir mediante lista, se procederá de la manera siguiente:

1. Se anotará el total de votos válidos obtenidos por cada lista y cada uno de los totales se dividirá entre uno, dos y tres, según el caso.

2. Se anotarán los cocientes así obtenidos para cada lista en columnas separadas y en orden decreciente, encabezado por el total de votos de cada uno, o sea, el cociente de la división entre uno, dos y tres, según el caso.

3. Se formará luego una columna final, colocando en ella en primer término el más elevado entre todos los cocientes de las diversas listas y a continuación los que le sigan en magnitud cualquiera que sea la lista a la que pertenezcan, hasta que hubieran en columnas tantos cocientes como cargos deban ser elegidos. Al lado de cada cociente se indicará la lista a que corresponde, quedando así determinado el número de puestos obtenidos por cada lista.

4. Cuando resultaren iguales dos o más cocientes en dos listas no idénticas en concurrencia por el último cargo por proveer, se dará preferencia a aquella organización con fines políticos o grupo de electoras y electores que haya obtenido el mayor número de votos y en caso de empate se decidirá por la o el que haya sido postulado o postulada primero.

5. Si un candidato nominal es elegido por esa vía y está simultáneamente ubicado en un puesto asignado en una lista, la misma se correrá hasta la posición inmediatamente siguiente”.

Ahora bien, como se ha establecido, nuestro régimen electoral, al contemplar sistemas paralelos que involucran dos votos y dos reglas de adjudicación de escaños, atiende a la exigencia del artículo 63 constitucional, al garantizar la personalización del sufragio y la representación proporcional. No obstante, esta Sala Constitucional advierte que los artículos 14 y 15 de la Ley de Procesos Electorales, antes transcritos, al señalar los parámetros para realizar la distribución de los cargos a ser elegidos tanto por lista, como en las circunscripciones nominales, establecen que cuando el número de diputados, legisladores o concejales a elegir, según el caso, sea igual o mayor a diez (10), se elegirán tres (3) cargos por listas y el resto por el sistema personalizado. Y, en el caso de resultar menor a diez (10) la cantidad de escaños, la distribución será de dos (2) por lista y el resto por elección nominal.

La fórmula legal de distribución entre la cantidad de escaños que se eligen mediante el sistema de personalización del sufragio y el de representación proporcional propende a la elección de un setenta por ciento (70%) de los cargos a través del sistema mayoritario, lo que se traduce en un reparto de las bancas entre quienes participan en la contienda electoral que pudiera no cubrir las expectativas de representación y participación de los electores y, en consecuencia, nuestros órganos colegiados de representación política no expresarían a cabalidad la opinión del electorado.

Si bien es cierto que garantizar el principio de personalización del sufragio resulta fundamental, por cuanto permite al elector conocer nominalmente a los candidatos y ejercer de manera más consciente su derecho al sufragio, la representación proporcional también resulta primordial para la concreción del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico, en los términos previstos en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Esta Sala Constitucional considera que el sistema electoral paralelo que estatuye la Ley Orgánica de Procesos Electorales para elegir los cargos de los cuerpos colegiados de representación política, produce efectos distintos, ya que, según la fórmula mayoritaria que se aplica en el sistema de voto personalizado en circuitos nominales, los sufragios que se emiten a favor de los candidatos que no obtienen la mayoría, no logran representación alguna ante el órgano legislativo, por cuanto prevalece el valor cuantitativo del número de sufragios emitidos a favor del candidato ganador, sobre el valor político de los votos logrados por los candidatos que obtuvieron menos votación. En cambio, según la fórmula proporcional, todos los sufragios se toman en cuenta, incluyendo el de aquellos que no forman parte de la mayoría de las preferencias electorales.

Establecido lo anterior, esta Sala observa que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al establecer los parámetros dentro de los cuales el legislador debe configurar el sistema electoral, garantizando tanto la personalización de sufragio como la representación proporcional, no debe obviar que también corresponde a este sistema la construcción de los medios que permitan establecer, a través del voto, el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes.

En este sentido, se advierte que el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cita a la democracia y al pluralismo político como uno de sus valores superiores del ordenamiento jurídico a propugnar por parte del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, por lo que el legislador se encuentra obligado a convertir estos valores en regla de derecho al momento de establecer, como en el presente caso, la normas que conforman el sistema electoral.

Así, la proclamación constitucional de la democracia y del pluralismo político como valores superiores exige al legislador establecer las mejores condiciones para su realización efectiva, sobre todo cuando esta se encuentra vinculada a la representación política como expresión de la democracia.

En el caso de los diputados y diputadas que integran la Asamblea Nacional, los cuales de conformidad con el artículo 201 de la Constitución "*son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto*", es imperativo garantizar a la ciudadanía el derecho a concurrir (principio de concurrencia que sustenta, entre otros el hecho constitucional de que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal Descentralizado) postulando candidatos a los procesos electorales por iniciativa propia o mediante las asociaciones políticas (artículo 67 *in fine*) que permita asegurar que la consagración constitucional de las organizaciones con fines políticos y su habilitación para postular candidatos en los comicios para elegir los cargos de representación popular, constituya una expresión de la democracia y del pluralismo político que no puede ser ignorada por el legislador.

De esta forma, la importancia del reconocimiento constitucional de las organizaciones con fines políticos y la protección que a su conformación y funcionamiento interno otorga el artículo 67 del Texto Constitucional, se hace en función de que su existencia resulta esencial para el Estado democrático y el pluralismo político. Las organizaciones con fines políticos, en cuanto concurren a la manifestación de la voluntad popular, ejercen una cierta función pública en las democracias en las cuales, como la nuestra, existen órganos colegiados de representación política, por cuanto ellas sirven de cauce de expresión de un sector del electorado, en el marco del derecho, sagrado e inviolable, como es el del sufragio.

En otro orden de ideas, esta Sala Constitucional advierte que el artículo 186 del Texto Fundamental establece, por una parte, la base demográfica del uno coma uno por ciento (1,1%) del total de la población del país, para determinar el número de escaños que tendrá la Asamblea Nacional, a la cual se le debe agregar tres (3) curules por cada estado, tres (3) por el Distrito Capital y tres (3) en representación de los pueblos indígenas, en los términos que se transcriben a continuación:

“Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso”.

De esta forma, los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, de manera simultánea, ostentan la representación territorial por la entidad federal y la representación popular, condición que se reitera en el artículo 201 del Texto Constitucional, al señalar que *“Los diputados o diputadas son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos o sujetas a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal”.*

Así pues, el constituyente, para establecer la cantidad de cargos a elegir para diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, en virtud de nuestro sistema parlamentario unicameral y para satisfacer la representación territorial que exige nuestra condición de Estado federal descentralizado en los términos previstos en el artículo 4 constitucional, armonizó dos criterios de representación diferentes. Por un lado, el criterio demográfico y, por otro, el criterio territorial. Así, cuando se calcula el número de curules sobre la base poblacional del uno coma uno por ciento (1,1%), se busca que la representación parlamentaria sea proporcional a la cantidad de habitantes del país, de conformidad con las cifras y proyecciones del censo nacional de población. Mientras que el criterio territorial supone la igualdad de representación para cada entidad federal.

En desarrollo del precepto constitucional, el artículo 10 de la Ley de Procesos Electorales dispone lo siguiente:

“Artículo 10. En cada estado y en el Distrito Capital, se elegirán tres diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, más un número de diputados y diputadas igual al resultado de dividir el número de su población entre una base de población igual al uno coma uno por ciento (1,1%) de la población total del país”.

Así pues, sobre la base de la representación territorial que deviene de ser un Estado federal descentralizado y de la adecuada representación proporcional de la población, la Constitución y la Ley Orgánica de Procesos Electorales establecen la fórmula para determinar el número de diputados y diputadas a elegir por cada entidad federal.

En tal sentido, el número de representantes territoriales resulta invariable para para todas las entidades federales, independientemente del número de su población; pero los representantes de la población variarán según el dato demográfico, es decir, la cantidad de diputados que resulte de dividir el número de la población de cada entidad federal entre una base de población igual al uno coma uno por ciento (1,1%) de la población total del país.

De esta forma, siendo que Venezuela está territorialmente conformada por 23 estados y un Distrito Capital, el número de diputados a la Asamblea Nacional que corresponden a la representación territorial es de 72. A esta cantidad de diputados se deben sumar el número obtenido al aplicar la fórmula establecida en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, que corresponde a la base poblacional de cada entidad federal, además de los tres (3) diputados que conforman la representación de los pueblos indígenas.

Al respecto, esta Sala Constitucional cree conveniente incorporar en el sistema electoral, además de los principios de la concurrencia, personalización del sufragio y la representación proporcional, los valores constitucionales del pluralismo político, de la participación popular y del ajuste del número de representantes del órgano legislativo en función del incremento demográfico de la población del país. Estos principios se encuentran expresamente reconocidos en los artículos 2, 4, 5, 6, 62, 63 y 70 del Texto Constitucional.

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional considera que un Estado democrático y social de derecho y de justicia que proclama a la democracia y al pluralismo político como uno de los valores superiores de su ordenamiento jurídico, debe ser congruente con su sistema electoral. Por lo tanto, es constitucionalmente incompatible que la Ley Orgánica de Procesos Electorales, en sus artículos 14 y 15, pauten que los cargos que se elegirán por lista, según el principio de representación proporcional, serán solo tres (3) o dos (2), según el número de diputados a elegir y que el resto se elegirá en circunscripciones nominales por mayoría, ya que, de esta manera, se establece una proporción entre ambos sistemas de elección equivalente al setenta por ciento (70%) para el voto personalizado y treinta por ciento (30%) para la representación proporcional, lo cual disminuye la posibilidad de que las organizaciones con fines políticos que no cuenten con la mayoría de las preferencias electorales, tenga mayores posibilidades de ocupar escaños en los órganos colegiados de representación política, lo que afecta al pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico, situación que constituye una contravención a lo dispuesto en los artículos 2, 5, 6, 62, 63 y 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En consecuencia, esta Sala Constitucional propone que el porcentaje para elección de los candidatos nominales y el correspondiente a la elección por representación proporcional, sea modificado por el Consejo Nacional Electoral mediante la normativa reglamentaria con fundamento en los lineamientos establecidos en el presente fallo. Así se declara.

B. *Sistema Electoral. Diputados por representación Indígena*

TSJ-SC (68)

5-6-2020

Ponencia Conjunta

Caso: Javier Bertucci, Claudio Fermín y otros

Con respecto a esta garantía de representación de los pueblos indígenas en la Asamblea Nacional, el artículo 186 de la Constitución es claro cuando señala que “*Los pueblos indíge-*

nas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres” (resaltado de la Sala).

En efecto, si bien es cierto que, de conformidad con el Texto Constitucional, el ejercicio del derecho a la participación política de los pueblos indígenas es de configuración legal, existe un claro mandato constitucional para el legislador, el cual debe respetar las tradiciones y costumbres de cada grupo étnico que conforma nuestra población originaria. En tal sentido, el sistema electoral desarrollado en los artículos 174 y siguientes de la Ley Orgánica de Procesos Electorales no toma en cuenta las especificidades culturales de cada grupo étnico; trata a toda la población indígena como si fuera un grupo indiferenciado, agrupándolos sobre la base de criterios territoriales en tres circunscripciones indígenas para la elección de los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional: Occidente, conformada por los estados Zulia, Mérida y Trujillo; Sur, conformada por los estados Amazonas y Apure; y Oriente, compuesta por los estados Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre (Vid artículo 179 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales).

Pero, lo que constituye una clara contravención a la norma constitucional, es la imposición para todas las etnias indígenas, sin considerar sus tradiciones y costumbres, del sistema de elección de mayoría relativa de votos válidos (Vid artículo 178 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales). A esto se suma una circunstancia incompatible con el espíritu constituyente por cuanto, el representante de los pueblos originarios es elegido por todos los electores de los estados que conforman cada circunscripción y no solamente por la población indígena que los habita, circunstancia que altera sobremanera el ejercicio efectivo del derecho constitucional a la participación política de los pueblos indígenas, a través de sus legítimos representantes, de conformidad con sus tradiciones y costumbres.

Ello así, esta Sala Constitucional considera que la aplicación del sistema electoral y de elección de los representantes indígenas previsto en los artículos que van del 174 al 186 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales contraviene lo dispuesto en el artículo 186 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que dichas normas deben ser objeto de desaplicación. Así también se decide.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo*

A. *Principio de la confianza legítima*

TSJ-SPA (40)

29-6-2020

Magistrada Ponente: Eulalia Coromoto Guerrero Rivero

Caso: Makro Comercializadora, S.A

La norma citada establece igualmente, que la modificación de los criterios no es motivo para la revisión de los actos definitivamente firmes. En efecto, el artículo 11, brevemente analizado, es considerado como uno de los ejemplos más significativos en la legislación venezolana, del principio de la confianza legítima, con base en el cual, las actuaciones reiteradas de un sujeto frente a otro, en este caso de la Administración Pública, hacen nacer expectativas jurídicas que han de ser apreciadas por el juez y justamente, los criterios administrativos, si bien pueden ser cambiados, son idóneos para crear tales expectativas. (*Vid.*, sentencia Núm. 00514 del 3 de abril de 2001, caso: The Coca-Cola Company). [*Véase: Revista de Derecho Publico* N° 85-86/87-88 de 2000, p. 231 y ss.]

De tal manera, que uno de los principios que rige la actividad administrativa es el principio de confianza legítima, el cual se refiere a la concreta manifestación del principio de buena fe en el ámbito de la actividad administrativa y cuya finalidad es el otorgamiento a los particulares de garantía de certidumbre en sus relaciones jurídico-administrativas.

(*Vid.*, sentencias de esta Sala Núms. 1171 y 00213 del 4 de julio de 2007 y 18 de febrero de 2009, respectivamente, casos: Repro Sportny y La Oriental de Seguros, C.A., en el orden indicado).

2. *Actos Administrativos*

A. *Notificación*

TSJ-SPA (3)

22-1-2020

Magistrada Ponente: María Carolina Ameliach Villarroel

Caso: Patricia Joselina Camero Salazar (Resolución Contraloría General de la Republica).

...Resulta necesario entonces a los fines de resolver la presente controversia hacer referencia al contenido del referido artículo, el cual establece lo siguiente:

“**Artículo 35.** La demanda se declarará inadmisibile en los supuestos siguientes:

1. Caducidad de la Acción (...).”

Al respecto, es importante señalar que la caducidad constituye un aspecto de gran importancia dentro del proceso, dado su contenido ordenador y su vinculación con la seguridad jurídica que tiene que garantizar todo sistema democrático.

En efecto, la finalidad del lapso de caducidad es la materialización de la seguridad jurídica y el aseguramiento, de esa forma, de que tras el transcurso del lapso que preceptúa la ley, se extinga el derecho de toda persona al ejercicio de la acción que el ordenamiento jurídico le proporcione; ello para evitar que acciones judiciales puedan proponerse indefinidamente en el tiempo.

No obstante, para que la caducidad pueda computarse válidamente es imprescindible que el recurrente haya sido correctamente notificado del acto que afecta sus derechos o intereses pues, de lo contrario, no comienza a transcurrir dicho lapso. Ello por cuanto la consecuencia jurídica del transcurso del lapso de caducidad es sumamente grave: la inadmisibilidad de la demanda. Por tanto, para que pueda aplicarse esa consecuencia en forma ajustada a derecho, es necesario que el destinatario del acto objeto de la demanda haya sido informado del recurso, tribunal competente y lapso para su interposición, que el ordenamiento jurídico le brinda en caso de que desee impugnar el acto. (*Vid.*, sentencia N° 696 de fecha 4 de junio de 2015, dictada por la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia).

En este sentido, los artículos 73 y 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevén lo siguiente:

“**Artículo 73.** *Se notificará a los interesados todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, e indicar si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse.*”

Artículo 74. *Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto.*” (Resaltado de la Sala).

De las normas transcritas se evidencian los requisitos necesarios para la eficacia de la notificación de los actos administrativos de efectos particulares, pues con ella se persigue esencialmente poner al administrado en conocimiento de la voluntad de la Administración, en el entendido de que ésta pudiese afectar directamente los derechos subjetivos o intereses legítimos del particular.

En armonía con lo precedentemente expuesto, esta Sala ha sostenido mediante sentencia N° 00939 del 1° de agosto de 2012, reiterada por esta Alzada en el fallo N° 00931 del 5 de agosto de 2015, que:

“(...) la notificación es un requisito esencial para la eficacia de los actos administrativos, máxime cuando afecten los derechos de los particulares o interesados, de modo que hasta que la misma no se haya verificado tales actos carecerán de ejecutoriedad. La aludida condición constituye además, el presupuesto para que transcurran los lapsos de impugnación, de allí que se exija la indicación de las vías de defensa procedentes contra el acto en cuestión, con expresión de los órganos y lapsos para su ejercicio.

En este contexto, resulta que la eficacia del acto administrativo se encuentra supeditada a su publicidad, y en los casos de los actos de efectos particulares la misma se obtiene con la notificación de los mismos, con la cual se persigue poner al administrado en conocimiento de una medida o decisión que le afecta directamente en sus intereses; no obstante, puede ocurrir que un acto que no ha sido debidamente notificado llegue a ser eficaz por haber cumplido con el objeto que se persigue con la aludida exigencia, siendo entonces aplicable el principio del logro del fin. Ante esa circunstancia, una defectuosa notificación quedará convalidada si el interesado, conociendo de la existencia del acto que le afecta, recurre del mismo oportunamente por ante el órgano competente (...). (Resaltados de esta Sala).

De igual modo, es menester para este Órgano Jurisdiccional precisar que en alcance del principio pro actione, debe entenderse que las condiciones y requisitos de acceso a la justicia no deben imposibilitar o frustrar injustificadamente el ejercicio de la acción a través de la cual se deduce la pretensión, toda vez que *“(...) el propio derecho a la tutela judicial efectiva garantiza la posibilidad de ejercicio eficiente de los medios de defensa, así como una interpretación de los mecanismos procesales relativos a la admisibilidad que favorezca el acceso a los ciudadanos a los órganos de justicia”* (Vid., sentencia de la Sala Constitucional Nro. 1.064 del 19 de septiembre de 2000).

3. Vicios

A. Vicio de inmotivación por silencio de prueba

TSJ-SPA(49)

13-2-2020

Magistrado Ponente: Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta

Caso: Italcambio Agencia de Viajes, C.A.

La Sala confirma una vez más su doctrina y jurisprudencia referente a la procedencia del vicio de inmotivación del silencio de pruebas.

En cuanto al vicio de inmotivación por silencio de pruebas, esta Máxima Instancia ha señalado que este se presenta cuando el Juez al momento de tomar su decisión, no efectúa el correspondiente análisis de valoración de los elementos probatorios aportados al proceso por las partes, a fin de ponderar las defensas de cada una de ellas con los hechos y las normas aplicables al caso. (Vid., sentencias Nros. 00162, 00084, 00989, 00002, 00097 y 00756, de fechas 13 de febrero de 2008, 27 de enero y 20 de octubre de 2010, 12 de enero de 2012, 29 de enero de 2014 y 30 de junio de 2015, casos: *Latil Auto, S.A.*; *Quintero y Ocando, C.A.*; *Auto Mundial, S.A.*; *Rustiaco Caracas, C.A.*; *Lumóvil, C.A.*; y *Julio Rodríguez Manchado*, respectivamente).

Sobre dicho particular, esta Sala Político-Administrativa con relación al aludido vicio, mediante la decisión Nro. 04577 de fecha 30 de junio de 2005, caso: Lionel Rodríguez Álvarez, ratificada en los fallos Nros. 1.868 del 21 de noviembre de 2007, caso: Fascinación Centro Comercial Ciudad Tamanaco, C.A.; 170 del 24 de febrero de 2010, caso: *Makro Comercializadora, S.A.*; 00051 del 19 de enero de 2011, caso: *Seguros Pirámide, C.A.*; y 00563 del 2 de octubre de 2019, caso: *Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A.*, dejó sentado lo expresado de seguidas:

“(...) cabe destacar que aun cuando el mismo no está configurado expresamente como una causal de nulidad en el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil, sin embargo, la Sala estima que cuando se silencia una prueba en sede judicial, bien porque no se menciona o no se analiza ni juzga sobre su valor probatorio, explicando las razones del por qué se aprecia o se desestima, para luego y a partir de allí, establecer hechos o considerar otros como no demostrados, se infringe el ordinal 4° del artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, ya que el juez no estaría expresando las razones de hecho y de derecho en que fundamenta su fallo.

En efecto, el juez tiene la obligación de analizar todos los elementos probatorios cursantes en autos, aun aquell[os] que a su juicio no fueren idóne[os] para ofrecer algún elemento de convicción, expresándose siempre cuál sea el criterio del juez respecto de ell[os], de conformidad con lo establecido en el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, al no realizarse la debida valoración de los medios probatorios, el juez no expresa las razones de hecho y de derecho que motivan el fallo. (...).

No obstante, esta obligación del juez no puede interpretarse como una obligación de apreciación en uno u otro sentido, es decir, el hecho de que la valoración que haga el juez sobre los medios probatorios para establecer sus conclusiones, se aparte o no coincida con la posición de alguna de las partes procesales, no debe considerarse como silencio de prueba; por el contrario, sólo podrá hablarse de silencio de pruebas, cuando el Juez en su decisión, ignore por completo, no juzgue, aprecie o valore algún medio de prueba cursante en los autos y que quede demostrado que dicho medio probatorio pudiese, en principio afectar el resultado del juicio (...). (Destacado y agregados de esta Alzada).

Con vista a la doctrina judicial antes referida, esta Sala pasa verificar si la Jueza de la causa en su decisión omitió pronunciarse sobre el argumento de “violación del principio de tipicidad de las infracciones”, invocado en el libelo por la representación judicial de la compañía accionante.

B. *Vicios de Inmotivación y falso supuesto*

TSJ-SPA (40)

29-6-2020

Magistrada Ponente: Eulalia Coromoto Guerrero Rivero

Caso: Makro Comercializadora, S.A.

De esta manera, con relación a la denuncia simultánea de los vicios de inmotivación y falso supuesto, esta Sala ha indicado en anteriores oportunidades que esa técnica, en principio, resulta contradictoria, pues carece de sentido aducir la ausencia de motivos y al mismo tiempo la existencia de un error en los fundamentos fácticos o jurídicos que se expresan en el proveimiento recurrido; en este sentido, se considera que la denuncia de falso supuesto supone el conocimiento de las razones por las cuales se dictó el acto, lo que resulta incompatible con el vicio de inmotivación.

En efecto, esta Máxima Instancia ha señalado que “(...) la contradicción que supone la denuncia simultánea de los vicios de inmotivación y falso supuesto por ser ambos conceptos excluyentes entre sí, ‘por cuanto la inmotivación implica la omisión de los fundamentos de hecho y de derecho que dieron lugar al acto, y el falso supuesto alude a la inexistencia de los

hechos, a la apreciación errada de las circunstancias presentes, o bien a la fundamentación en una norma que no resulta aplicable al caso concreto; no pudiendo afirmarse, en consecuencia, que un mismo acto, por una parte, no tenga motivación, y por otra, tenga una motivación errada en cuanto a los hechos o el derecho'(...)''. (Vid., sentencia de esta Sala N° 01413 del 28 de noviembre de 2012, caso: *Consolidada de Ferrys, C.A.*).

Así, se ha puntualizado que "(...) *la inmotivación (tanto de los actos administrativos como de las sentencias) no sólo se produce cuando faltan de forma absoluta los fundamentos de éstos, sino que puede incluso verificarse en casos en los que habiéndose expresado las razones de lo dispuesto en el acto o decisión de que se trate, éstas, sin embargo, presentan determinadas características que inciden negativamente en el aspecto de la motivación, haciéndola incomprensible, confusa o discordante.*

Por ende, la circunstancia de alegar paralelamente los vicios de inmotivación y falso supuesto se traduce en una contradicción o incompatibilidad cuando lo argüido respecto a la motivación del acto es la omisión de las razones que lo fundamentan, pero no en aquellos supuestos en los que lo denunciado es una motivación contradictoria o ininteligible, pues en estos casos sí se indican los motivos de la decisión (aunque con los anotados rasgos), resultando posible entonces que a la vez se incurra en un error en la valoración de los hechos o el derecho expresados en ella". (Vid., entre otras, sentencias de esta Sala Núms. 01930, 00043 y 00545 de fechas 27 de julio de 2006, 21 de enero de 2009 y 23 de mayo de 2012, casos: *Asociación de Profesores de la Universidad Simón Bolívar*; *Eudocia Teresa Rosales de Abreu*; y *Manuel Mauricio Pizarro Adarve*, en el orden indicado).

Conforme al aludido criterio, el vicio de inmotivación resulta improcedente cuando se alega conjuntamente con el vicio de falso supuesto, siempre que se refiera a la omisión de las razones que fundamentan el acto, y no así cuando se trate de motivación contradictoria o ininteligible, es decir, cuando el acto haya expresado las razones que lo fundamentan pero en una forma que incide negativamente en su motivación, haciéndola incomprensible, confusa o discordante, en cuyo caso se admite la posibilidad de la existencia simultánea de ambos vicios. (Vid., fallo de esta Sala N° 00167 del 10 de abril de 2019, caso: *Jarchina Caracas, C.A.*).

C. *Vicios de falso supuesto*

TSJ-SPA (63)

13-2-2020

Magistrado Ponente: Marco Antonio Medina

Caso: *Roox Alex Mena.*

(...)Al respecto, resulta necesario precisar con relación al vicio de falso supuesto, que este se configura de dos maneras: (i) la primera, relativa al falso supuesto de hecho, cuando la Administración al dictar un acto administrativo fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o no relacionados con el asunto objeto de decisión; y, (ii) la segunda, cuando los hechos que dan origen a la decisión administrativa existen, se corresponden con lo acontecido y son verdaderos, pero la Administración al dictar el acto le da a la norma un sentido que esta no posee, lo cual incide decisivamente en la esfera de los derechos subjetivos del administrado o administrada; caso en el cual se está en presencia de un falso supuesto de derecho que acarrearía la anulabilidad del acto. (Vid., entre otras, sentencia de esta Sala número 00353 del 20 de junio de 2019).

III. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

1. *El Contencioso Administrativo de Anulación*

A. *Medidas Cautelares. Suspensión de efectos del acto administrativo*

TSJ-SPA (32)

29-1-2020

Magistrado Ponente: Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta

Caso: Banco del Caribe C.A., Banco Universal (BANCARIBE).

De allí que nuestro ordenamiento jurídico coloca a disposición de los justiciables un conjunto de medidas de naturaleza preventiva, destinadas a procurar la protección anticipada de quien acude a juicio alegando ser titular de una posición o situación jurídico-subjetiva susceptible de ser protegida, de forma tal que el transcurso del tiempo no obre contra quien tiene la razón.

Siendo así, resulta oportuno hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual establece lo que a continuación se indica:

“Requisitos de procedibilidad

Artículo 104. *A petición de las partes, en cualquier estado y grado del procedimiento el tribunal podrá acordar las medidas cautelares que estime pertinentes para resguardar la apariencia del buen derecho invocado y garantizar las resultas del juicio, ponderando los intereses públicos generales y colectivos concretizados y ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva.*

El tribunal contará con los más amplios poderes cautelares para proteger a la Administración Pública, a los ciudadanos o ciudadanas, a los intereses públicos y para garantizar la tutela judicial efectiva y el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas mientras dure el proceso.

En causas de contenido patrimonial, el tribunal podrá exigir garantías suficientes al solicitante”.

De acuerdo con la norma antes transcrita el juez contencioso administrativo puede, a petición de parte, acordar o decretar las medidas cautelares que estime pertinentes con el objeto de proteger a la Administración Pública, a los ciudadanos, a los intereses públicos, y garantizar la tutela judicial efectiva y el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas; pudiendo exigir garantías suficientes al solicitante de la medida, cuando se trate de causas de contenido patrimonial. Así, la medida que se acuerde debe tener como finalidad “*resguardar la apariencia de buen derecho*” y “*garantizar las resultas del juicio*”.

Particularmente, en cuanto a la medida cautelar de suspensión de efectos, la Sala ha sostenido que constituye una excepción al principio de ejecutoriedad del acto administrativo, consecuencia de la presunción de legalidad de la cual está investido el mismo; y que a través de ella se procura evitar lesiones irreparables o de difícil reparación por la ejecución de una decisión administrativa que eventualmente resultare anulada.

Por tanto, la suspensión de efectos, al igual que las demás medidas preventivas nominadas, procede solo cuando se verifiquen concurrentemente los supuestos que la justifican (referidos en el citado artículo 104), esto es: (i) que pueda presumirse que la pretensión procesal principal resultará favorable (*fumus boni iuris*), y (ii) que la medida sea necesaria a los fines de evitar perjuicios irreparables, de difícil reparación, o que resulte ilusoria la ejecución de la sentencia de mérito (*periculum in mora*); a lo que debe agregarse, conforme a lo dis-

puesto en el antes mencionado artículo 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la adecuada ponderación de los “*intereses públicos generales y colectivos concretizados y ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva*”.

En cuanto al primero de los enunciados requisitos, cabe puntualizar que el *fumus boni iuris* consiste en un cálculo preventivo o juicio de probabilidad y verosimilitud sobre la pretensión del demandante, sin prejuzgar de manera definitiva en cuanto al mérito del asunto, por lo que la decisión del Juez debe fundamentarse en el análisis de la argumentación y de los elementos aportados por los interesados en función de la existencia del derecho que reclama o invoca.

Respecto a la comprobación del *periculum in mora*, se exige que el demandante acompañe elementos dirigidos a acreditar la irreparabilidad o la difícil reparación de los daños que le causaría la ejecución del acto impugnado, de tal manera que en el ánimo del sentenciador surja una presunción grave respecto de la producción de tales perjuicios para el caso de no suspenderse los efectos del acto administrativo cuestionado.

V. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. Control de la Constitucionalidad

A. Sistema de Justicia Constitucional. Control difuso de la constitucionalidad

TSJ-SC (68)

5-6-2020

Ponencia Conjunta

Caso: Javier Bertucci, Claudio Fermín y otros.

...Tal como lo ha reiterado esta Sala, una de las fortalezas de nuestro sistema de justicia constitucional fue el reconocimiento expreso que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela hizo sobre el instituto de control de la constitucionalidad de las leyes y actos jurídicos que compete a todos los jueces, para la garantía de la supremacía constitucional, que se conoce como control difuso.

En efecto, el artículo 334 del Texto Fundamental establece que “Todos los jueces o juezas de la República en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley, están en la obligación de asegurar la integridad de esta Constitución. En casos de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley y otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aún de oficio, decidir lo conducente”.

Así pues, el control difuso de la constitucionalidad de las normas legales es un efecto del principio de supremacía constitucional, que permite a los jueces valorar la constitucionalidad de la legislación conforme a la cual debe resolver un proceso determinado y, de ser el caso, descartar las que pudieran comprometer la incolumidad de la Carta Magna.

De allí, que su procedencia está necesariamente vinculada a la divergencia entre la Constitución y cualquier otra norma del ordenamiento jurídico cuya aplicación se considera lesiva del Texto Fundamental.

En tal sentido, actuando de conformidad con lo previsto en el artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ejerciendo el control difuso de constitucional con carácter vinculante, esta Sala Constitucional desaplica los artículos 14, 15, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182 y 186 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. En

consecuencia, a fin de garantizar el ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos y ciudadanas, así como el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional que consagra el artículo 63 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y preservar la preeminencia del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico de conformidad con el artículo 2 *eiusdem*, esta Sala Constitucional habilita al Consejo Nacional Electoral, como ente Rector del Poder Electoral, a fin de que, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le confiere el cardinal 1 del artículo 293 constitucional, ante la laguna generada como consecuencia de la desaplicación con efectos *erga omnes* de la normativa antes señalada, proceda a llenar el vacío normativo, de conformidad con los lineamientos señalados en el presente fallo. Así se decide

2. Recurso de interpretación

TSJ-SC(66)

22-4-2020

Magistrado Ponente: Juan José Mendoza Jover

Caso: Lily Humbria (interpretación de los artículos 247, 248 y 249 de la Constitución en concordancia con el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Dilucidada su competencia, con el propósito de determinar la admisibilidad de la demanda de interpretación presentada, la Sala estima conveniente reafirmar la doctrina que sobre este aspecto ha venido planteando desde que reconociera la existencia y relevancia de una especial acción mero declarativa destinada a precisar “*el núcleo de los preceptos, valores o principios constitucionales, en atención a dudas razonables respecto a su sentido y alcance, originadas en una presunta antinomia u oscuridad en los términos, cuya inteligencia sea pertinente aclarar a fin de satisfacer la necesidad de seguridad jurídica, siempre y cuando tal duda nazca de actos, hechos o circunstancias cuyo procesamiento o solución no le estén atribuidos a un órgano distinto*” (véase, entre otras, sentencias Nros. 1077/2000, caso: “*Servio Tulio León*”; 1347/2000, caso: “*Ricardo Combellas*” y 457/2001, caso: “*Francisco Encinas Verde*”).

En atención a su propia finalidad, como mecanismo judicial “*esclarecedor y complementivo y, en este estricto sentido, judicialmente creador; [y] en ningún caso legislativo*”, se ha dejado sentado que constituyen causales de inadmisibilidad de la acción de interpretación constitucional las siguientes circunstancias:

- (i) La falta de legitimación del accionante;
- (ii) Cuando no exista una duda razonable en cuanto al contenido, alcance y aplicabilidad de las normas constitucionales, respecto del supuesto fáctico en que se encuentra el accionante;
- (iii) Cuando la Sala haya resuelto la duda alegada en torno al mismo caso o uno similar, persistiendo en ella ánimo de mantener su criterio;
- (iv) Cuando se utilice esta vía como mecanismo para adelantar un pronunciamiento sobre un asunto planteado ante otro órgano jurisdiccional o para sustituir algún medio ordinario a través del cual, el juez competente para conocerlo pueda aclarar la duda planteada. Esto es, cuando mediante su ejercicio, se pretenda desbordar su finalidad aclarativa;
- (v) Cuando se acumule a la pretensión interpretativa otra de naturaleza diferente o sometida a procedimientos que se excluyan mutuamente;
- (vi) Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la solicitud es admisible; y
- (vii) Cuando el escrito sea ininteligible o contenga conceptos ofensivos o irrespetuosos.

En lo que respecta a la legitimación requerida para intentar esta especialísima acción para procurar la interpretación de la Carta Fundamental, el peticionante debe ostentar un interés personal, directo y actual que derive de una situación jurídica concreta, como consecuencia inmediata de la incertidumbre que se origina con respecto al contenido y alcance de un precepto constitucional que afecta francamente la esfera de intereses del requirente.

De este modo, resulta necesario que dicho interés esté vinculado a una situación jurídica actual, no virtual o hipotética, a fin de evitar que la interpretación dada por la Sala se convierta en un mero ejercicio académico, sin la finalidad práctica de integrar o armonizar la Norma Fundamental. Así pues, no es posible que cualquier particular pueda ocupar a esta Sala en resolver las dudas que, en abstracto, tuviere acerca de la interpretación de una norma constitucional (*Vid.* Sentencia N° 1383/2008, caso: “*Luis Hueck Henríquez*”).