

Materia: Derecho
Administrativo

Tema: Delegación

Total Máximas: 3

Concepto de Delegación , **Sentencia Nro. 112 del 06/02/2001. Sala Constitucional.**



Delegación de Atribuciones , **Sentencia Nro. 112 del 06/02/2001. Sala Constitucional.**



Delegación de Firma , **Sentencia Nro. 112 del 06/02/2001. Sala Constitucional.**

SALA CONSTITUCIONAL

Magistrado-Ponente: **JOSÉ M. DELGADO OCANDO**

El día 30 de octubre de 2000, la sociedad mercantil **AEROPOSTAL ALAS DE VENEZUELA C.A.**, inscrita ante el Registro Mercantil V de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en fecha 14 de noviembre de 1996, mediante asiento anotado bajo el n° 53, Tomo 73-A-Qto., a través de sus apoderados judiciales ciudadanos Erwin Genie Loreto y Henrique Iribarren Monteverde, venezolanos, mayores de edad, titulares de las cédulas de identidad núms. 8.942.536 y 5.592.778, abogados, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números. 64.994 y 19.739, respectivamente, según se evidencia de documento poder de fecha 27 de octubre del año en curso, autenticado en la Notaría Pública Séptima del Municipio Libertador, bajo el n° 53, tomo 73-A Qto., introdujeron por ante esta Sala Constitucional escrito contentivo de una acción de amparo constitucional autónoma, con fundamento en los artículos 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 1, 2 y 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, contra doscientos ochenta y seis (286) procedimientos administrativos emanados del Director General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Infraestructura.

En la misma fecha se dio cuenta en Sala, designándose ponente a quien con tal carácter suscribe este fallo.

Pasa la Sala a decidir sobre su admisibilidad, en los siguientes términos:

I

DE LA ACCIÓN DE AMPARO

Los siguientes son los argumentos de hecho y de derecho en que la empresa accionante sustenta su petición de amparo constitucional.

1.- En primer término, la accionante destaca que los doscientos ochenta y seis (286) procedimientos administrativos contra los cuales interpuso el presente amparo constitucional, fueron dictados por el ciudadano Víctor Delgado Monsalve, Director General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Infraestructura, actuando por delegación del Ministro, en los términos del artículo 88 de la Ley de Aviación Civil, todo ello, afirma, por retrasos y cancelaciones de vuelos, supuestamente injustificados.

2.- Acota seguidamente que el referido ciudadano, Víctor Delgado Monsalve, habría prestado servicios como piloto a la sociedad Aeroservicios Carabobo, C.A. (ASERCA), de donde, según afirma, fue despedido injustificadamente, y por esta razón dicho ciudadano habría demandado judicialmente a la mencionada empresa por 35.022.900,00 bolívares. Dicho juicio terminó con el desistimiento de la parte actora. La accionante cuestiona dicha renuncia, así como el hecho de que ASERCA le haya perdonado el pago de las costas del juicio, cuando a tenor de lo dispuesto en el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil, quien desiste de la demanda o de cualquier recurso que hubiere interpuesto pagará las costas si no mediare pacto en contrario.

3.- Asegura la accionante que la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo mencionada le negó, en el mes de junio de 1999, una autorización para operar una secuencia de vuelos charters hacia Punta Cana, con fundamento en su impuntualidad, pero en cambio sí autorizó vía excepcional a ASERCA para que realizará dichos vuelos, a pesar de que un índice de impuntualidad mostraría que ésta última línea aérea sufre más retrasos y cancelaciones de vuelos que la accionante.

4.- La accionante objeta la designación de ASERCA como la línea aérea encargada de cubrir rutas hacia Buenos Aires, Río de Janeiro y Sao Paulo, a cuyo efecto tuvo un plazo de seis meses, luego de la designación, para operarlas. No obstante que algunos contratiempos ocasionaron que los vuelos hacía Río de Janeiro no se realizaran, y el plazo otorgado para operarlos transcurrió íntegramente, la Dirección General Sectorial de

Transporte Aéreo interrumpió ilegalmente el plazo de seis meses, perjudicando la solicitud que de estas rutas había hecho Aeropostal, Alas de Venezuela C.A. .

5.- Que el referido funcionario hizo varias declaraciones a la prensa, en las que desestimó las solicitudes de Aeropostal, al tiempo que beneficiaba las de ASERCA, lo que demostraría su parcialidad a favor de ésta última.

6.- La parcialidad denunciada tendría su corolario en la apertura a Aeropostal de doscientos ochenta y seis (286) procedimientos administrativos sancionatorios, iniciados, a decir de la accionante, de manera falsa, arbitraria, con dolo y desviación de poder, sobre la base de supuestos retrasos y cancelaciones injustificados. Estos procedimientos conformarían el objeto de la pretensión de amparo incoada.

7.- Estima la accionante que la acción de amparo se funda en la violación de su derecho al “funcionario natural”, causada por las actuaciones y actos denunciados, en los que intervino el ciudadano Víctor Delgado Monsalve. Dicho derecho se encontraría previsto en el artículo 49.4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. La noción de juez natural vendría a ser el requisito o característica de la imparcialidad consciente y objetiva, la cual podría extenderse al funcionamiento de la administración pública. Cita al efecto la sentencia n° 144 de esta Sala Constitucional.

8.- Por último, solicita se declaren inexistentes los expedientes administrativos abiertos en su contra.

II

DE LA COMPETENCIA

Siendo la competencia para conocer de un caso sometido al conocimiento de este Alto Tribunal, el primer aspecto a dilucidarse, pasa la Sala a realizar las siguientes consideraciones:

1.- Conforme a lo expuesto por la empresa accionante, el entonces Director General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Infraestructura, presunto agravante, actuó por delegación del entonces Ministro de Transporte y Comunicaciones, tal como se desprendería del contenido de la Resolución n° 046 de fecha 12 de febrero de 1999, publicada en la Gaceta Oficial de la República n° 36.644, de fecha 18 de febrero de 1999.

A este respecto debe tener en cuenta esta Sala, por lo que más adelante se determinará, que la delegación es una técnica organizativa mediante la cual un órgano con un ámbito competencial determinado, desvía algunas de sus atribuciones, ya sea a un órgano de inferior jerarquía o bien al funcionario que ostente la titularidad de dicho órgano; en este segundo supuesto, como es de suponer, la cesación en el cargo aparejaría el fin de la autorización. Esta técnica responde principalmente a criterios de eficiencia y especialización en la gestión de las potestades públicas, lo que la ha hecho de frecuente utilización por la administración pública venezolana. Particularmente la encontramos en los actos mediante los cuales son designados los funcionarios de mayor jerarquía de los entes públicos, en los cuales se incluyen, por esta vía, una larga lista de atribuciones, las que, en caso de sustitución del titular del cargo, vuelven a repetirse en el nuevo nombramiento sin cambio alguno.

La delegación viene consagrada en el Título IV, Capítulo I de la Ley Orgánica de la Administración Central, cuyo artículo 60 se refiere a la potestad que tienen los Ministros de delegar atribuciones en los Viceministros, y éstos en los Directores y Jefes de División, al igual que su firma en los mencionados y en otros funcionarios. El artículo 61 disciplina los efectos de ambos tipos de delegación. Dichos preceptos son del siguiente tenor:

“Artículo 60: Los Ministros podrán delegar las atribuciones que les estén conferidas por Ley en los Vice Ministros; igualmente, podrán

delegar en éstos y en otros funcionarios la firma de documentos conforme a lo establecido en los reglamentos respectivos.

Las atribuciones asignadas por Ley a los Vice Ministros podrán ser delegadas por éstos en los Directores Generales, en los Directores y en los Jefes de División; asimismo, podrán delegar en éstos y en otros funcionarios la firma de documentos conforme a lo establecido en los reglamentos respectivos.

Artículo 61: A los efectos de este Decreto Ley, se entenderá que los actos y actuaciones ejecutados en virtud de delegación de atribuciones se consideran emanados del órgano delegado, mientras que los actos y documentos suscritos en virtud de delegación de firma provienen del órgano delegante”.

Según los preceptos transcritos, coexisten dos tipos de delegaciones: la delegación de atribuciones y la delegación de firmas. La delegación de atribuciones o facultades en un acto jurídico general o individual, por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades. Siendo, pues, a otro órgano que son transmitidas tanto la competencia como la responsabilidad que trae aparejada su ejercicio, los actos dictados se estiman emanados del funcionario inferior delegado y no del superior delegante. En consecuencia, tales actos son susceptibles de impugnación a través del recurso administrativo de reconsideración por ante el mismo funcionario que los emitió, y, una vez agotado dicho recurso, el administrado tendrá a su disposición el recurso jerárquico ante el respectivo superior jerárquico.

La delegación de firma, en cambio, no es una transmisión de competencias en el sentido apuntado, ya que el inferior delegado se limita a suscribir los documentos o actos señalados en la delegación, conservando el superior delegante la competencia, la decisión y la responsabilidad sobre el acto en sí mismo considerado. Es por ello que, no siendo responsables los delegados de la ilegalidad de los actos, los recursos de reconsideración deben interponerse ante el propio superior delegante.

Generalmente, las máximas autoridades de la Administración Pública Nacional Descentralizada, al hacer uso de la delegación, no acostumbran diferenciar un tipo del otro. Esta confusión es evidente en la propia Resolución que se examina, pues afirma que “*se delega en el mencionado ciudadano (Víctor Delgado Monsalve) la atribución y la firma de*

los *actos y documentos que a continuación se indican...*”, sin distinguir a cual delegación corresponde cada atribución, siendo que tales figuras, como quedó dicho, se oponen en cuanto a sus efectos. Por ello, luce necesario determinar si se trata en este caso de una delegación de firma o de atribuciones, pues de ello dependerá la competencia de esta Sala respecto al caso planteado, ya que si es una delegación de firma, se estima que los actos han sido dictados por el Ministro; si es de atribuciones, se entienden dictados por el funcionario delegado.

2.- En primer lugar, debemos acentuar nuevamente el uso frecuentísimo de la técnica de la delegación en nuestro medio, al punto de que la misma ha devenido en un modo, más que de distribución o transmisión de competencias, de desconcentración de éstas, es decir, de asignación de potestades con vocación de permanencia. Así ocurre con las competencias asignadas a la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo, conforme a la Resolución n° 046 del entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la cual consta de veintidós (22) ordinales. Desde una visión de conjunto, las autorizaciones que allí constan valen tanto como un catálogo de atribuciones íntimamente relacionadas con las tareas naturales de dicha Dirección General Sectorial, con independencia del funcionario que esté a su cargo; es decir, no constituyen globalmente tareas aisladas u ocasionales de las que prefieren desprenderse los jerarcas en virtud de su carácter y/o de su recurrencia, las cuales sí son normalmente objeto de una delegación de firma.

En dicho acto la mencionada Dirección es autorizada, entre otras cosas, a emitir certificados de horas de vuelo de los pilotos (ordinal 3°); dictar resoluciones autorizando a las empresas aéreas la incorporación y desincorporación de aeronaves (ordinal 4°); dictar resoluciones mediante las cuales se otorgue o se renueve el permiso para operar servicios regulares y no regulares de transporte aéreo (ordinal 5°); emitir permisos de operación de talleres aeronáuticos (ordinal 9°); suscribir contratos de obras hasta por un monto de veintisiete millones de bolívares (ordinal 11°); firmar convenios interinstitucionales relacionados con la aviación civil (ordinal 21°), y otras con contenido de similar naturaleza. Estos pocos ejemplos dan la pauta para afirmar que no se trata de una delegación de firmas, referidas propiamente a actos que se emiten en serie, tales como los títulos universitarios,

copias certificadas u otros por el estilo. Se trata en este caso de atribuciones medulares que exigirían, en muchos casos, estudios previos o la apertura de procedimientos administrativos destinados a la formación de actos de voluntad de la Administración Pública.

Por ello, del examen atento del contenido de la Resolución se evidencia que la delegación en cuestión, en su conjunto, es de atribuciones, por lo que los actos delegados deben entenderse emanados del Director General de Transporte Aéreo del Ministerio de Infraestructura y no del entonces Ministro de Transporte y Comunicaciones. Así se decide.

3.- En cuanto a la competencia de esta Sala Constitucional respecto al recurso autónomo de amparo constitucional a nivel del Máximo Tribunal, esta Sala tuvo ocasión de pronunciarse sobre el tema en su primera sentencia, la cual data del día 20-01-00. Allí fue establecido que la Sala Constitucional es competente, conforme a una interpretación constitucional del artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, para resolver los recursos de amparo constitucional interpuestos contra las máximas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público Nacional. Ello así, por cuanto la necesidad de garantizar el respecto a los principios y preceptos constitucionales llevó al Constituyente de 1999 a crear, dentro del Máximo Tribunal de la República, una Sala con una marcada especialización de tutela de dichos valores. De allí que esta Sala Constitucional devenga autorizada para resolver los recursos de amparo constitucional que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales atribuía a las demás Salas de la entonces Corte Suprema de Justicia, ya sea que fueren interpuestos por vía principal y autónoma, o que los conozca como consecuencia de la consulta obligatoria o del ejercicio del recurso de apelación de decisiones dictadas por tribunales de menor jerarquía a que alude el artículo 35 de dicha Ley.

Conforme al criterio que responde a la condición del presunto agravante (*ratione condicio personarum*), toca a la Sala Constitucional, a tenor de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley mencionada, conocer “*en única instancia y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstos en la Ley (...) de las acciones de amparo contra los hechos, actos y omisiones emanados del Presidente de la República, de los Ministros, del Consejo*

Supremo Electoral (hoy Consejo Nacional Electoral) y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República”.

De la lectura de dicho precepto se sigue que esta Sala es competente para dilucidar las denuncias que, respecto a actos, actuaciones u omisiones presuntamente inconstitucionales, sean incoadas contra las máximas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público a nivel nacional; dentro de éste se encuentra la rama ejecutiva. En el artículo transcrito se encuentran incluidos, como vimos, el Presidente y los Ministros, máximas autoridades de la Administración Pública Nacional Central. No están incluidas las autoridades de menor jerarquía que éstas, lo que trae como consecuencia que las acciones de amparo contra dichos funcionarios de menor jerarquía no puedan ser interpuestas ante este máximo tribunal; de serlo, no le restaría a éste más que remitirlas al juez competente.

Siendo pues que el funcionario denunciado (el entonces Director General Sectorial de Transporte Aéreo de entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones), no se encuentra dentro de las previsiones del artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, tal como fue aclarado en el punto anterior, los actos que dicho funcionario dictó en ejercicio de la delegación contenida en la Resolución n° 046 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones no le son imputables al Ministro. Por tanto, esta Sala declara su incompetencia para conocer de la presente acción de amparo constitucional. Así se decide.

4.- En cuanto al tribunal competente para conocer del presente recurso de amparo, la Sala observa lo siguiente.

Tratándose de una denuncia relativa a la presencia del vicio de desviación de poder en una serie de actos y actuaciones de un órgano de la Administración Pública Nacional Central, en perjuicio de un ente privado, como lo es la empresa Aeropostal Alas de Venezuela, C.A., es por lo que, siguiendo el criterio material a que apunta el artículo 7 de Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, según el cual *“Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera*

Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo”, el tribunal competente en este caso sería uno que conozca en primera instancia en la jurisdicción contencioso-administrativa.

A este respecto, cabe acotar que la jurisdicción ordinaria contencioso administrativa la componen de manera provisional los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a la cual no toca tal provisionalidad. La jurisdicción especial contencioso administrativa está compuesta por el Tribunal de la Carrera Administrativa, los Tribunales Superiores en lo contencioso tributario y la jurisdicción contencioso administrativa agraria.

Como es evidente, no existen Tribunales de Primera Instancia con competencia contencioso administrativa. Ante esta situación esta Sala ha determinado, en consonancia con la jerarquía de los intereses a cuya protección está destinada la acción de amparo, que en aras de propiciar el acceso expedito a la justicia y la celeridad de la misma, en aquellas localidades donde funcionen Tribunales Superiores en lo Contencioso Administrativo, hasta tanto se cree la jurisdicción contencioso administrativa con todo rigor, éstos conocerán en primera instancia de las acciones de amparo cuando la situación, estado o relación respecto a los cuales se suscitó el agravio es de naturaleza administrativa, o, en segundo lugar, cuando el acto lo hubiere dictado un ente en función administrativa. De las consultas o apelaciones de dichas decisiones, conocerá en alzada la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

También se ha determinado, por las mismas razones, que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo conocerá de amparos autónomos en primera instancia, en atención a las competencias que le atribuye el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En segunda instancia conocería de tales decisiones esta Sala Constitucional (ver sentencia n° 1555 de 8-12-00). No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías

Constitucionales, en los lugares donde no existan Tribunales Superiores en lo Contencioso Administrativo, y no se trate de aquellos actos propios del conocimiento de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, conocerán de las acciones de amparo donde se denuncien situaciones relacionadas con esta materia los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil, por ser los tribunales de Derecho Común. Queda a la libre escogencia del interesado la interposición del recurso ante el Tribunal de Primera Instancia en lo Civil de la localidad, ante el Tribunal Superior en lo Contencioso Administrativo de la Región o ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, aunque no estén ubicados en el Municipio.

En caso de no haber un tribunal de Primera Instancia en lo Civil en la localidad, podrán también conocer de este tipo de acciones los Tribunales de Municipio, a tenor de lo dispuesto en precepto últimamente mencionado. Contra las decisiones de éstos, operará la consulta obligatoria o el recurso de apelación consagrados en el artículo 35 *eiusdem*, para ante el Tribunal contencioso-administrativo con competencia ordinaria o especial, de la Región o de la República (en caso de haber un único tribunal, como ocurre en materia contencioso funcional), en el cual se agotará la primera instancia de conocimiento.

En caso de que el agravio se hubiese producido en cualquiera de los Municipios que conforman el Distrito Metropolitano, visto que en éste tienen sus sedes la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y el Tribunal de la Carrera Administrativa, los recursos de amparo de cuyo conocimiento tengan competencia dichos tribunales, deberán interponerse ante ellos mismos, sin que quepa distinción alguna acerca del municipio en que se suscitó la lesión.

5.- Siendo pues, que las acciones de nulidad, referidas tanto a vicios de ilegalidad como de inconstitucionalidad interpuestas contra actos, actuaciones u omisiones imputables a los órganos subalternos que integran la Administración Pública Nacional Central, conciernen a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo conforme a la competencia residual contenida en el artículo 185.3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, según el cual, corresponde a esa Corte conocer “*De las acciones o recursos de nulidad que*

puedan intentarse por razones de ilegalidad (e inconstitucionalidad) contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinal 9º, y numerales 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta Ley (actos generales de las máximas autoridades de los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público; actos administrativos individuales de las máximas autoridades Poder Ejecutivo Nacional; actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución -jurisdicción constitucional y reglamentos- y actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional), si su conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal”; y visto que el presente recurso de amparo constitucional está dirigido contra una serie de actos dictados por la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo, dependencia del entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por tanto excluida del ordinal 9º, y numerales 10, 11 y 12 del artículo 42 de la mencionada Ley Orgánica, es por lo que el Tribunal competente para conocer de la mencionada acción es la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, y así se declara en definitiva.

III

DECISIÓN

Por las razones que anteceden, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara:

1.- Que **NO TIENE COMPETENCIA** para conocer de la acción de amparo constitucional interpuesta por la sociedad mercantil **AEROPOSTAL ALAS DE VENEZUELA C.A.**, a través de sus apoderados judiciales ciudadanos Erwin Genie Loreto y Henrique Iribarren Monteverde, contra doscientos ochenta y seis (286) procedimientos administrativos emanados del Director General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Infraestructura.

2.- Que corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer y decidir la presente causa.

Publíquese, regístrese y remítase el expediente a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a los **06** días del mes de **FEBRERO** del año dos mil uno. Años: **190°** de la Independencia y **141°** de la Federación.

El Presidente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vicepresidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Los Magistrados,

ANTONIO JOSÉ GARCÍA GARCÍA

JOSÉ M. DELGADO OCANDO
Ponente

PEDRO RONDÓN HAAZ

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

JMDO/ns.

EXP. n° 00-2897.-