



**Materia:** Derecho Administrativo    **Tema:** Institutos Autónomos    **Total Máximas:** 2

 El Antejuiicio o Procedimiento Administrativo Previo a las Demandas Contra la República, consagrado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no resulta aplicable al Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación. (IPASME). , **Sentencia Nro. 00343 del 13/03/2001. Sala Político Administrativa.**

 La naturaleza jurídica del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME) y su ubicación dentro de la organización administrativa , **Sentencia Nro. 00343 del 13/03/2001. Sala Político Administrativa.**

## **MAGISTRADO PONENTE: LEVIS IGNACIO ZERPA**

### **EXP. N° 16.666**

Mediante escrito presentado en fecha 30 de noviembre de 1999, por ante la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, el ciudadano Miguel Luis Giurlani Quilici titular de la cédula de identidad número 4.116.719, actuando con el carácter de vicepresidente de la sociedad mercantil **CORPORACIÓN MARAMAR, C.A.** inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y del Estado Miranda en fecha 20 de noviembre de 1972, bajo el N° 13, Tomo 146-A., asistido por el abogado Willian Eduardo Pérez, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 23.843, intentó demanda por daños y perjuicios, en contra del **INSTITUTO DE PREVISIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL PARA EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (IPASME)**, instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, regido por el Estatuto Orgánico dictado el 9 de enero de 1959, según Decreto número 513, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 25.861 del 13 de enero de 1959.

Por auto de fecha 1 de diciembre de 1999, se dio cuenta en Sala y se ordenó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación, lo cual se realizó en fecha 18 de enero de 2000.

En fecha 1° de febrero de 2000, el Juzgado de Sustanciación dictó auto admitiendo la demanda y ordenando el emplazamiento del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), en la persona de su representante legal y Presidente ciudadano **Francisco Ugarte**. Igualmente se ordenó la notificación del Procurador General de la República de conformidad con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En fecha 16 de febrero de 2000, el Juzgado de Sustanciación ordenó mediante auto, que en razón de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela, la cual consagra la garantía esencial del acceso a la justicia, se cumplieran todas las actuaciones acordadas por el tribunal sin la previa cancelación de los aranceles judiciales previstos en la Ley de Arancel Judicial, ni las exigencias que en la materia dispone la Ley de Timbre Fiscal.

Por diligencias de fechas 29 de febrero y 29 de marzo de 2000, el alguacil del Juzgado de Sustanciación consignó constancia de la citación efectuada al representante legal y Presidente del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME) y de la notificación realizada al Procurador General de la República.

Por oficio número 564 de fecha 7 de abril de 2000, el Director General Sectorial de Personería Judicial (E) de la Procuraduría General de la República, actuando por delegación del Procurador General de la República según Resolución N° 147-99 de fecha 15-11-99, publicada en Gaceta Oficial N° 36.830 de fecha 16-11-99, dejó constancia del acuse del recibo del oficio número 261 de fecha 16 de febrero de 2000 enviado por esta Sala, mediante el cual se le notifica del presente juicio.

Por escrito de fecha 11 de abril de 2000, los abogados Franklin E. Useche, Ramón Ignacio Modugno y Roger Salas, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 43.842, 67.359 y 25.214, respectivamente, actuando como apoderados judiciales del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), opusieron en la oportunidad para la contestación al fondo de la demanda, la cuestión previa del ordinal 6° del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, relativa a *“El defecto de forma de la demanda, por no haberse llenado en el libelo los requisitos que indica el artículo 340...”*, en virtud de alegar que la parte actora incumple con los ordinales 5° y 7° del artículo 340 *eiusdem*, los cuales se refieren a la relación de los hechos y los fundamentos de derecho en que se base la pretensión y a la especificación de los daños y sus causas, que debe hacerse cuando se demande la indemnización de éstos. En este mismo escrito, solicitaron como punto previo, la reposición de la causa en virtud de considerar que la parte actora debió agotar el procedimiento administrativo previo, contenido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En fecha 3 de mayo de 2000, el ciudadano Miguel Luis Giurlani Quilici, antes identificado, otorgó poder *apud acta* al abogado Willian Eduardo Pérez, inscrito en el

Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 23.843, quien por escrito de la misma fecha contradijo la cuestión previa alegada y la solicitud de reposición de la causa formuladas por la parte demandada.

Por oficio número 775 de fecha 9 de mayo de 2000, el Director General Sectorial de Personería Judicial (E) de la Procuraduría General de la República, actuando por delegación del Procurador General de la República según Resolución N° 147-99 de fecha 15-11-99, publicada en Gaceta Oficial N° 36.830 de fecha 16-11-99, nuevamente dejó constancia del acuse del recibo del oficio número 261 de fecha 16 de febrero de 2000 enviado por esta Sala, mediante el cual se le notifica del presente juicio.

Mediante diligencia de fecha 23 de mayo de 2000, el apoderado judicial de la parte actora consignó escrito de promoción de pruebas en la incidencia. Por auto de la misma fecha, el Juzgado de Sustanciación dictó auto pronunciándose sobre las pruebas.

El 24 de mayo de 2000, el Juzgado de Sustanciación remitió a esta Sala Político-Administrativa el presente expediente.

En fecha 30 de mayo de 2000, el apoderado judicial de la parte actora, presentó escrito de conclusiones en la presente incidencia, en donde retomó los argumentos esgrimidos en su escrito de contradicción a la cuestión previa opuesta.

Por auto de fecha 31 de mayo de 2000, se designó ponente al Magistrado Levis Ignacio Zerpa, quien con tal carácter suscribe el presente fallo, y se fijó el quinto día de despacho para comenzar la relación de la causa.

Mediante auto de fecha 13 de junio de 2000, se dejó constancia del inicio de la relación de la causa y se fijó la oportunidad del acto de informes.

El 22 de junio de 2000, el apoderado judicial de la parte actora solicitó la revocatoria por contrario imperio del auto de fecha 13 de junio de 2000, que señaló la oportunidad para la presentación de los informes, en virtud de que el presente caso se trata de la tramitación, sustanciación y decisión de cuestiones previas, cuyo procedimiento es el establecido en el Código de Procedimiento Civil.

El día 28 de junio de 2000, el abogado Franklin Useche, apoderado judicial de la parte demandada, solicitó copia certificada del expediente.

Mediante auto de fecha 28 de junio de 2000, la Sala revocó por contrario imperio de conformidad con los artículos 206 y 310 del Código de Procedimiento Civil, el auto de

fecha 31 de mayo de 2000, acordándose pasar el expediente al ponente a los fines del pronunciamiento correspondiente.

Por auto de fecha 6 de julio de 2000, se acordó lo solicitado por el abogado Franklin Useche el 28 de junio de 2000.

En fechas 3 de agosto, 18 de octubre, 9 de noviembre de 2000 y 2 de febrero de 2001, el apoderado judicial de la parte actora solicitó por diligencias, se dictara sentencia en la presente incidencia de cuestiones previas.

En virtud de la designación de los Magistrados Hadel Mostafá Paolini y Yolanda Jaimes Guerrero, y la ratificación del Magistrado Levis Ignacio Zerpa, por la Asamblea Nacional en sesión de fecha 20 de diciembre de 2000, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.105 del día 22 del mismo mes y año, se reconstituyó la Sala Político-Administrativa el 27 de diciembre de dicho año y se ratificó como ponente al Magistrado antes indicado.

Para decidir, la Sala observa.

## I

### ANTECEDENTES DEL CASO

Alega la parte actora, sociedad mercantil Corporación Maramar, C.A., antes identificada, en su escrito de demanda presentado en fecha 30 de noviembre de 1999, lo que a continuación se transcribe:

*“Consta de documento autenticado en la Notaría Pública Vigésima Primera de Caracas, de fecha 28 de enero de 1992, bajo el N° 79, Tomo 5, el contrato de obra N° 087-91 suscrito entre INSTITUTO DE PREVISIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL PARA EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (IPASME), Instituto Autónomo y la firma mercantil, CORPORACIÓN MARAMAR C.A., para la construcción de una Unidad Médico Odontológica de La Asunción, Estado Nueva Esparta.*

*Durante la ejecución de la obra se produjo: Aumentos por Bs. 17.406.218,60 así como Obras Extras por Bs. 5.427.961,88 y Reconsideraciones por Bs. 61.250.497,85. Es decir, el total ejecutado fue de Bs. 85.711.885,59 del monto total de la obra que era de Bs.*

103.996.893, 46. (omissis).

*En Acta de fecha doce (12) de noviembre de 1996 suscrita por el Director de Obras y Servicios de IPASME, Ing. Santiago González y representante legal de la CORPORACIÓN MARAMAR C.A., Ing. MIGUEL GIURLANI, se dejó constancia de que la obra estaba paralizada y bajo la custodia de la Contratista. (omissis).*

*La paralización de la obra fue imputable sólo a la contratante IPASME que actuó en forma dolosa y, más aún culposa, incurriendo en mora al no pagar oportunamente las valuaciones que presentaba la contratista.*

*Es decir, que al incurrir en mora, sin justificación alguna, causó evidentes y verificables daños y perjuicios a la contratista, CORPORACIÓN MARAMAR C.A. que alcanzan a la suma de SEIS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO BOLÍVARES con ochenta y siete céntimos.*

*El IPASME, contratante de la obra, sin mediar razones de ningún incumplimiento contractual, procedió a rescindir en forma unilateral el contrato, en fecha 14 de marzo de 1997, es decir, con posterioridad a la fecha de contratación de la continuación de la obra con otra contratista, Constructora Bisonte S.A., el 27-02-1997.” (Es copia textual).*

Por último, señala que en virtud del daño que se le ocasionó a Corporación Maramar, C.A, es que ésta procede a demandar al Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), para que convenga o en su defecto sea condenado a pagar los daños y perjuicios causados por la frustración del beneficio económico causado al no terminarse la obra.

## II

### **DE LA CUESTIÓN PREVIA ALEGADA POR LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DE LA PARTE DEMANDADA**

En el escrito oposición de cuestiones previas presentado en fecha 11 de abril de 2000, por los abogados Franklin E. Useche, Ramón Ignacio Modugno y Roger Salas, antes

identificados, actuando como apoderados judiciales del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), se expuso textualmente lo siguiente:

*“...En el caso que nos ocupa, hacemos uso de esa facultad legal interponiendo la cuestión previa del ordinal 6° del artículo del referido texto adjetivo, que establece:*

*“Dentro del lapso fijado para la contestación de la demanda, podrá el demandado en vez de contestarla promover las siguientes cuestiones previas:*

*6° El defecto de forma de la demanda, por no haberse llenado en el libelo los requisitos que indica el artículo 340, o por haberse hecho la acumulación prohibida en el artículo 78. (Subrayado nuestro).*

*Por su parte, el artículo 340 ejusdem establece los requisitos formales y las menciones que debe contener el libelo de la demanda, y en particular, sus ordinales 5° y 7° preceptúan:*

***5° La relación de los hechos y los fundamentos de derecho en que se base la pretensión, con las pertinentes conclusiones.***

***7° Si se demandare la indemnización de daños y perjuicios, la especificación de éstos y sus causas.”***

Alegan, con respecto al defecto de forma del ordinal 5° del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil, que en el escrito de demandada hay una desordenada narración de los hechos y que no hay una relación lógica entre éstos y los fundamentos de derecho en que se basa su pretensión, además de no establecer las conclusiones pertinentes.

Con relación al defecto de forma del ordinal 7° del artículo 340 del Código de

Procedimiento Civil, exponen que la actora omite señalar en forma precisa la especificación de los daños que sostiene haber sufrido y sus correspondientes causas.

En el mismo escrito de cuestiones previas, los mencionados apoderados judiciales solicitaron la reposición de la causa, en virtud de alegar que la parte actora no agotó el procedimiento administrativo previo, contenido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Continúan exponiendo, que de conformidad con los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el ordinal 5° del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cada vez que se pretenda instaurar un juicio en contra de la República debe realizarse dicho procedimiento previo, o la demanda no debe admitirse.

Alegan además, que al ser su demandada un Instituto Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que *“...se nutre fundamentalmente de los recursos de la República, a través del Ministerio de Educación Cultura y Deportes. En este sentido, pensamos que en el supuesto negado, de declararse con lugar la demanda incoada en contra del Instituto que representamos y condenarlo a pagar la cantidad de dinero indicada en el petitorio de la actora, traería consigo incalculables consecuencias económicas negativas, que afectarían directamente los intereses patrimoniales de la República por cuanto el Ministerio de Educación Cultura y Deportes, tendría que solicitar dinero extra a su presupuesto ordinario, mediante créditos especiales, a fin de asignarle al IPASME una partida especial, para sufragar unos gastos que en todo caso afectan al patrimonio de la República.”*

Por último, solicitan se declare la nulidad de todo lo actuado y *se reponga la causa al estado de que se le ordene a la actora el cumplimiento de ordinal 5° del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (sic).*

### **III**

#### **DE LA CONTRADICCIÓN A LA SOLICITUD**

#### **DE REPOSICIÓN Y A LA CUESTIÓN PREVIA OPUESTA**

En el primero de los escritos de fecha 3 de mayo de 2000, el abogado Willian Eduardo Pérez, rechazó enfáticamente la solicitud de reposición de la causa formulada por

la parte demandada, alegando entre otros aspectos, que los institutos autónomos son establecimientos públicos creados por razones de utilidad colectiva, que están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de la Hacienda Pública Nacional. Que el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República lo que prescribe es la obligación de agotar el procedimiento previo para quien accione contra la República, no contra los institutos autónomos; por lo cual el antejuicio administrativo se reputa entonces como requisito indispensable para la admisibilidad de las demandas en contra la Nación.

Continúa exponiendo el apoderado de la parte actora, que el artículo 1º del Estatuto Orgánico del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), prevé que el instituto autónomo demandado no tiene atribuido ni está dotado de ningún tipo de privilegios fiscales ni prerrogativas procesales, por lo cual no puede hacerse una interpretación extensiva del antejuicio administrativo, contenido en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hasta el punto de entender que es aplicable a los institutos autónomos.

En el segundo escrito de la misma fecha, el abogado Willian Eduardo Pérez contradijo la cuestión previa alegada por la parte demandada y rechazó nuevamente la solicitud de reposición de la causa, retomando los mismos argumentos del primer escrito.

En cuanto al defecto de forma de la demanda, relativa al ordinal 5º del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil, expuso que el libelo contiene una relación de los hechos con la fundamentación de derecho y las pertinentes conclusiones.

Con respecto a la cuestión previa de defecto de forma de la demanda, por la no especificación de daños y perjuicios, alegó que en el libelo se hace una especificación de los daños y perjuicios, tanto del daño emergente como del lucro cesante e igualmente están mencionadas las causas, por lo que mal puede prosperar la cuestión previa alegada.

#### **IV**

#### **DE LAS PRUEBAS APORTADAS POR LA PARTE ACTORA**

En el escrito de fecha 23 de mayo de 2000, el apoderado judicial de la parte actora promovió las siguientes pruebas:

- 1.- Invocó el mérito favorable de los autos y en especial de la fotocopia de la Gaceta

Oficial de la República de Venezuela de fecha martes 13 de enero de 1.959, número 25.861, en donde aparece publicado el Estatuto Orgánico del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), dictado por la Junta de Gobierno de la República de Venezuela mediante Decreto número 513 de fecha 9 de enero de 1959.

2.- Fotocopia del documento administrativo anexo al escrito de cuestiones previas marcado con la letra "C", relativa a la comparación de ingresos del sector público y privado en el Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME).

3.- Fotocopia de la comunicación remitida por el Ministro de Educación al Presidente del mencionado instituto, relativa a la cuota presupuestaria asignada al proyecto de presupuesto al Ministerio de Educación Cultura y Deportes.

4.- Prueba de confesión de la parte demandada, contenida en la página 3 de su escrito de oposición de cuestiones previas.

En la oportunidad para pronunciarse sobre las pruebas promovidas, el Juzgado de Sustanciación por auto de fecha 23 de mayo de 2000, admitió las pruebas documentales y expuso en cuanto al resto de las pruebas no tenía materia sobre la cual decidir, por referirse aspectos que debía resolver el juez de mérito.

## V

### PUNTO PREVIO

#### DE LA SOLICITUD DE REPOSICIÓN

Observa esta Sala que la parte demandada, en su escrito de oposición de cuestiones previas, solicita la reposición de la causa al estado de que se le ordene *a la actora el cumplimiento de lo establecido en el ordinal 5º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia(sic)*, en virtud de alegar que la parte actora no realizó el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República.

A dicha solicitud de reposición, se opuso la parte actora en sus escritos de fecha 3 de mayo de 2000 y en los escritos de conclusiones presentados ante esta Sala.

Se evidencia de las actas de este expediente, que ambas partes solicitan se emita un pronunciamiento en cuanto a la reposición planteada por los apoderados judiciales de la

parte demandada y si bien es cierto que la presente decisión está destinada a resolver las cuestiones previas opuestas, esta Sala, teniendo presente la función del Juez como rector o director del proceso, quien debe procurar la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto procesal y tomando en cuenta que conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el aparte único de su artículo 26 el cual dispone que “*El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles*”, pasa a resolver el punto de la reposición y en tal sentido observa:

En el escrito de solicitud de reposición de fecha 11 de abril de 2000, se alegó que la causa debía reponerse y que debía declararse la nulidad de todo lo actuado en razón de que la parte actora no dio cumplimiento al artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y que al ser su representada un instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se nutre fundamentalmente de los recursos de la República, a través del Ministerio de Educación Cultura y Deportes, de llegarse a declarar con lugar la demanda incoada en contra del instituto y condenarlo a pagar la cantidad de dinero indicada en el petitorio de la actora, traería consigo incalculables consecuencias patrimoniales a la República.

Frente a este alegato, el apoderado de la parte actora expuso en el escrito de fecha 3 de mayo de 2000 y en los escritos de conclusiones presentado ante esta Sala, que al ser los institutos autónomos establecimientos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de la Hacienda Pública Nacional, el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no resulta aplicable a éstos, sino a la República. Por otra parte alega, que del artículo 1º del Estatuto Orgánico del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), se evidencia que el instituto autónomo demandado no tiene atribuido ni está dotado de ningún tipo de privilegios fiscales ni prerrogativas procesales.

Estima esta Sala necesario determinar la naturaleza jurídica del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME) y su ubicación dentro de la organización administrativa, a los fines de determinar la procedencia de la reposición formulada por la representación judicial de la parte demandada.

El Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME) es un ente público autónomo, no territorial, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, creado por ley y forma parte dentro de la organización administrativa venezolana de la Administración Pública Nacional, a pesar ser un ente descentralizado funcionalmente.

Ahora, si bien es cierto que conforme al artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela “*Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. (omissis)*”, también es cierto, que a pesar de existir la garantía de acceso a la jurisdicción, en algunos casos la ley somete a ciertas condiciones o requisitos previos, la tutela judicial de las pretensiones que los justiciables aspiren proteger o defender.

Así tenemos que quien pretenda instaurar demandas contra la República Bolivariana de Venezuela, debe agotar previamente el procedimiento administrativo contemplado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En efecto, el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dispone:

“Art. 30.- *Quienes pretendan instaurar judicialmente una acción en contra de la República deberán dirigirse, previamente y por escrito al Ministerio al cual corresponda al asunto para exponer concretamente sus pretensiones al caso. De la presentación de este escrito se dará recibo al interesado a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un juez o de un notario. De la recepción del escrito se dejará constancia en nota estampada al pie.*

Cuando la acción tenga por objeto la reclamación de acreencias previstas en presupuestos fenecidos se seguirá exclusivamente el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional. El procedimiento a que se refiere este capítulo no menoscaba la atribución que tiene la Contraloría General de la República de conformidad con la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional.”

(destacado de la Sala).

Frente a esta exigencia de agotamiento anticipado del procedimiento administrativo, su omisión constituye una causal expresa de inadmisibilidad, la cual debe tener muy en cuenta el juez de lo contencioso administrativo, en la oportunidad de decidir sobre la admisión de las demandas o solicitudes que se le presentan.

En efecto, el ordinal 5° del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dispone lo siguiente.

**“Artículo 84.\_ No se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte:**

*(...omissis)*

5° Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible; **o no se haya cumplido el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República;**”(destacado de la Sala)

En relación con la omisión de este requisito, la Sala en sentencia de fecha 13 de julio de 2000, signada con el número 1648, expresó lo que a continuación se transcribe:

“La indicada omisión del requisito del antejuicio administrativo, también puede ser alegada dentro de la cuestión previa prevista en el ordinal 11° del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, cuando la demanda es admitida sin percatarse el juzgador de su existencia. En este caso conviene precisar que no se trata, propiamente, de que la ley prohíba *admitir la acción propuesta*, lo que la ley prohíbe es *admitir la demanda*, mientras no se haya dado cumplimiento a tan importante requisito. La pretensión procesal tiene la correspondiente protección jurídica, no hay en verdad ausencia de acción ni prohibición de su ejercicio, la cuestión procesal consiste en exigir el agotamiento previo de la reclamación administrativa, la cual puede evitar el uso de la vía jurisdiccional”.

Corresponde a esta Sala, en consecuencia, determinar si el requisito de antejuicio

administrativo contenido en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, resulta aplicable al Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME).

Observa la Sala que el apoderado judicial de la parte actora, promovió a los efectos de demostrar sus alegatos, fotocopia de la Gaceta Oficial de la República de Venezuela de fecha martes 13 de enero de 1.959, número 25.861, en donde aparece publicado el Estatuto Orgánico del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), dictado por la Junta de Gobierno de la República de Venezuela mediante Decreto número 513 de fecha 9 de enero de 1959, de donde se desprende que el mencionado instituto tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, y que está adscrito al Ministerio de Educación, hoy Ministerio de Educación Cultura y Deportes. Igualmente se aprecia de esta prueba que el Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), no posee expresamente las prerrogativas o beneficios procesales de la República. Así se declara.

Promueve también, copia fotostática del documento administrativo anexo al escrito de cuestiones previas marcado con la letra "C", relativa a la comparación de ingresos del sector público y privado en el Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME) y copia fotostática de la comunicación remitida por el Ministro de Educación al Presidente del mencionado instituto relativa a la cuota presupuestaria asignada al proyecto de presupuesto al Ministerio de Educación Cultura y Deportes. La Sala estima, que no se evidencia una relación directa entre este medio probatorio y los hechos controvertidos en esta incidencia, razón por la cual esta Sala no entra a analizar las presentes pruebas documentales. Así se declara.

Promueve el apoderado judicial de la parte actora en el capítulo II de su escrito de promoción pruebas, prueba de confesión por parte de la demandada contenida en la página 3 de su escrito de oposición de cuestiones previas. A este respecto la Sala observa, que lo aludido por la actora como prueba de confesión de la demandada, no es tal prueba de confesión, sino que se refiere a un hecho convenido por ambas partes, como es que el Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME) es un instituto que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e

independiente del Fisco Nacional, y que está adscrito el Ministerio de Educación, hoy Ministerio de Educación Cultura y Deportes, lo cual escapa del *thema probandum* de esta incidencia al estar relevado de prueba. Así se declara.

En relación con las pruebas de los capítulos III, IV, V y VI del escrito de promoción de pruebas, folios 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103 y 104 de este expediente, la Sala observa que lo realizado por la parte actora son alegatos respecto del punto discutido, sin que se ofrezca un medio de prueba a la demostración de los mismos, razón por la cual la Sala no entra a pronunciarse sobre ellos por haber sido interpuestos en una oportunidad procesal distinta a la fase de alegaciones. Así se declara.

Por otro lado, en otro fallo de esta misma Sala se expresó en relación con dicho requisito de admisibilidad de la demanda, en sentencia de fecha 10 de marzo de 1998, el criterio que a continuación se transcribe.

*“Conforme al auto dictado por el Juzgado de Sustanciación, corresponde a esta Sala pronunciarse en torno a sí efectivamente, los privilegios otorgados al Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (INDECU) por el artículo 75 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario que crea el referido instituto autónomo, comprenden también los **privilegios y prerrogativas procesales** previstos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, en consecuencia, si las actoras debían o no instaurar previamente el antejuicio administrativo a que se refieren los artículos 30 y siguientes de dicha Ley.*

*Para resolver la controversia que ha sido plateada en torno a la extensión de los privilegios procesales que le acuerda al Fisco Nacional la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional al instituto autónomo demandado, se observa en primer término que el artículo 75 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, prevé la creación del Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario y, a su vez, que dicha norma le otorga los privilegios de los cuales disfruta el Fisco Nacional de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la*

*Hacienda Pública Nacional y demás leyes fiscales.*

*Se observa así que, si bien el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional le otorga al Fisco Nacional los privilegios que le confiere la Legislación Civil, dentro de los cuales están comprendidos aquellos previstos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, también es cierto que dicha normativa no le es aplicable al Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario, puesto que a dicho instituto autónomo, su Ley de creación sólo le otorga los privilegios y prerrogativas de los cuales goza el Fisco Nacional en materia Fiscal, no haciendo expresa remisión a aquellos privilegios como los contemplados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (...omissis).*

*Por otra parte, es criterio sostenido por esta Sala que el antejuicio o procedimiento administrativo previo contemplado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, está referido precisamente a aquellos casos en que se trate de acciones **contra la República**. Al respecto, conviene citar el siguiente fallo:*

*“El denominado antejuicio o procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, está consagrado en el Capítulo I del Título III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Ahora bien, conforme al texto mismo de la Ley y concretamente en su artículo 30, se refiere a las acciones “contra la República”, por tanto para que pueda ser extendida a las demandas contra otras personas naturales o jurídicas es menester que exista expresa previsión legal al respecto. Dada la no existencia de una normativa general que regule los institutos autónomos, es necesario proceda al análisis de la respectiva ley de creación, a fin de conocer si esta exigencia procesal que nos ocupa le es aplicable... (OMISSIS)...” (Sentencia de la Sala Político - Administrativa del 14 de mayo de 1991. Caso: Soldaduras y Tuberías de Oriente, C.A., contra Instituto Nacional de Obras*

Sanitarias).

*Observa la Sala que en el caso de autos, se trata de una acción intentada contra un instituto autónomo, no siendo aplicable por interpretación extensiva el antejuicio administrativo o procedimiento previo previsto concretamente en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para el caso de acciones que se interpongan contra la República, y más aun cuando la Ley de creación del instituto autónomo demandado sólo le confiere privilegios de índole fiscal y no procesales. Así se decide”.*

Aprecia la Sala del examen del Estatuto Orgánico de creación del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 25.861 de fecha 13 de enero de 1959, que el denominado procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, consagrado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en los artículo 30 y siguientes, no resulta aplicable al Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME); ello porque del mismo texto legal no se desprende previsión legal expresa ni tampoco tácita, que haga suponer la existencia de tal prerrogativa, cada vez que se instaure demanda judicial en contra del referido instituto autónomo.

En atención a las premisas anteriormente señaladas, observa esta Sala, que al ser el Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), un ente público autónomo, con patrimonio propio y personalidad jurídica distinta a la de la República, aún cuando forme parte de la Administración Pública Nacional, la prerrogativa del agotamiento de la vía administrativa, contenido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no le resulta aplicable. En consecuencia, la solicitud de reposición de la causa no puede prosperar. Así se declara.

## **VI**

### **FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

#### **SOBRE LA CUESTIÓN PREVIA**

Vistos los alegatos aportados por ambas partes, corresponde a la Sala pronunciarse

acerca de la cuestión previa interpuesta por la representación judicial de la parte demandada.

En el escrito de fecha 11 de abril de 2000, los abogados Franklin E. Useche, Ramón Ignacio Modugno y Roger Salas, antes identificados, actuando en representación del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), opusieron en la oportunidad para la contestación al fondo de la demanda, la cuestión previa del ordinal 6° del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, relativa a “*El defecto de forma de la demanda, por no haberse llenado en el libelo los requisitos que indica el artículo 340...*” en virtud de que alega que la parte actora incumple con los ordinales 5° y 7° del artículo 340 *eiusdem*, los cuales se refieren a la relación de los hechos y los fundamentos de derecho en que se base la pretensión y a la especificación de los daños y sus causas, que debe hacerse cuando se demande la indemnización de daños y perjuicios.

1- En cuanto al defecto de forma alegado fundamentándose en el ordinal 5° del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil, señalan los antes mencionados apoderados, que en el escrito de demandada hay una desordenada narración de los hechos y que no hay una relación lógica entre estos y los fundamentos de derecho en que se basa su pretensión y las conclusiones pertinentes.

Frente a estos alegatos el apoderado judicial de la parte actora, expuso que el libelo no contiene tal defecto de forma, por cuanto en el mismo se aprecia que existe la relación de los hechos, la fundamentación de derecho con las respectivas conclusiones.

El ordinal 5° del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil, alude o se refiere a la fundamentación de la demanda, el cual exige a quien intente una demanda que señale las circunstancias de hechos y los fundamentos en que se basa su pretensión. Este requisito de la demanda, está muy vinculado con el principio de lealtad procesal y con el principio del contradictorio.

Entonces, quien demanda debe dar sus razones de hecho y de derecho, pero con respecto a este último de los requisitos, no es necesario que la parte actora indique en forma minuciosa cada uno de los fundamentos de derecho, ya que de conformidad con el aforismo *iura novit curia*, el juez no está atado a las calificaciones jurídicas que hagan las partes ni a las omisiones de las mismas, por cuanto él aplica o desaplica el derecho *ex officio*. Con lo

cual se puede concluir, que la exigencia de este ordinal consiste en que el escrito de demanda se redacte de tal manera, que se pueden evidenciar los fundamentos de hecho y su respectiva relación con los preceptos o disposiciones legales, que el abogado que represente o asista a la parte actora considere aplicable al caso, haciendo así la primaria calificación jurídica de los hechos.

Observa la Sala en relación con la oposición de la cuestión previa fundamentada en el ordinal 6° del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil sobre la exigencia de los fundamentos de hecho y de derecho en que se fundamente la pretensión y las pertinentes conclusiones, que se aprecia en los capítulos I, II, III, IV del escrito de demanda (folios 1, 2, 3) que hay una narración de los hechos en que se fundamenta la pretensión de la parte actora y que en el capítulo VI del escrito de demanda (folio 10 de este expediente), la representación judicial de la parte actora expone las citas legales en las cuales se apoya para fundamentar su pretensión, con lo cual queda evidenciado que la cuestión previa alegada por el apoderado judicial de la parte demandada no puede prosperar. Así se declara.

2.- Con respecto al defecto de forma del ordinal 7° del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil, el cual dispone que si se demanda la indemnización de daños y perjuicios, deben expresarse en el libelo de demanda “la especificación de éstos y sus causas”; cuestión opuesta a tenor de lo dispuesto en el ordinal 6° del artículo 346 *eiusdem*, alegando, entre otros aspectos, los apoderados judiciales de la parte demandada que la actora omitió señalar en forma precisa la especificación de los daños que sostiene haber sufrido y sus correspondientes causas, alegato este que fue rechazado por la parte actora; esta Sala ha expresado en decisiones anteriores (al efecto ver sentencia número 1.391 de fecha 15 de junio del 2000; sentencia número 1.842 de fecha 10 de agosto de 2000 y sentencia número 2.214 de fecha 21 de noviembre de 2000) que efectivamente, el ordinal 7° del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil ordena que en el libelo de la demanda, cuando es reclamada la indemnización de daños y perjuicios, la parte actora debe indicar la especificación de éstos y sus causas; sin embargo, se advierte que la norma referida nada indica con relación a la existencia de alguna formalidad especial exigida a tales fines.

De tal manera que para la Sala la obligación contenida en el ordinal 7° del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil, no está referida a una necesaria e indispensable

cuantificación de los daños y perjuicios que puedan reclamarse, sino que debe entenderse como una narración de las situaciones fácticas que constituyen el fundamento para el resarcimiento demandado. En tal sentido, la especificación de los daños y sus causas, lo que exige es dar las explicaciones indispensables para que el demandado conozca la pretensión resarcitoria del actor en todos sus aspectos.

Así, la *especificación* de los daños y sus causas no está referida a la *cuantificación* de los daños, toda vez que conforme al artículo 249 del Código de Procedimiento Civil, la estimación puede realizarse a través de una experticia complementaria del fallo, en caso que los daños no pudieran ser estimados por el Juez.

Ahora bien, de la lectura de los capítulos IV y V del escrito de demanda (folios 3, 4, 5, 6, 7 y 8) se evidencia que los daños y perjuicios reclamados se encuentran especificados, dando cumplimiento a las exigencias del artículo 340, ordinal 7° del Código de Procedimiento Civil; por tanto la Sala estima que la cuestión previa opuesta por defecto de forma de la demanda, prevista en el ordinal 6° del artículo 346 *eiusdem*, no puede prosperar. Así se declara.

## VII DECISIÓN

En vista de los razonamientos antes expuestos, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara:

**1.- IMPROCEDENTE** la reposición de la causa solicitada por el apoderado judicial de la parte demandada, **Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME)**, en fecha 11 de abril de 2000.

**2.- SIN LUGAR** la cuestión previa de defecto de forma opuesta por el apoderado judicial de la parte demandada, **Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME)**, prevista en el ordinal 6° del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, relativa a los ordinales 5° y 7° del artículo 340 *eiusdem*.

Se condena en costas a la parte demandada, Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME), de conformidad con las previsiones contenidas artículos 357, 274 y 276 del Código de Procedimiento Civil,

disposiciones que resultan aplicables por remisión expresa que se hace en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítanse las presentes actuaciones al Juzgado de Sustanciación a los fines de que se continúe tramitando el procedimiento, previa notificación de las partes. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas a los ocho (08) días del mes de marzo de dos mil. Años 190º de la Independencia y 142º de la Federación.

El Presidente Ponente,

**LEVIS IGNACIO ZERPA**

El Vicepresidente,

**HADEL MOSTAFÁ PAOLINI**

**YOLANDA JAIMES GUERRERO**

Magistrada

La Secretaria,

**ANAIS MEJÍA CALZADILLA**

**Exp. N° 16.666**

**LIZ/drm**

**Sent. N° 00343**

**En trece (13) de marzo del año dos mil uno, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 00343.**