

MAGISTRADO PONENTE: LEVIS IGNACIO ZERPA
EXP. N° 15349

Mediante escrito presentado ante esta Sala el 02 de diciembre de 1998, los abogados José Gregorio Silva y Agustín Iglesias, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 33.418 y 49.056 respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales de la sociedad mercantil **INGECONSULT INSPECCIONES, C.A.**, interpusieron recurso contencioso-administrativo de nulidad conjuntamente con solicitud cautelar de amparo constitucional, contra el acto administrativo contenido en la resolución ministerial Nro. RI-1.248 del 26 de junio de 1998, emanado del entonces **MINISTRO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES**, ahora **MINISTRO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES**; mediante el cual se confirma el acto contenido en la planilla de liquidación fiscal Nro. 06 del 14-01-98.

Del anterior escrito y sus anexos, se dio cuenta en Sala el 03 de diciembre de 1998. En la misma oportunidad se designó ponente a la Magistrada Hildegard Rondón de Sanso, a los fines de decidir la solicitud de amparo interpuesta, la cual fue admitida el 09 de noviembre de 1999.

Con motivo de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada por referéndum del 15 de diciembre de 1999, se constituyó la Sala Político-Administrativa el 10 de enero de 2000 y por auto de fecha 18 de enero de 2000, se designó ponente al Magistrado Levis Ignacio Zerpa.

El 25 de octubre de 2000, la Sala declaró improcedente la solicitud cautelar de amparo constitucional.

En fecha 03 de noviembre de 2000, se ordenó pasar los autos al Juzgado de Sustanciación a los fines de la admisibilidad del recurso, siendo admitido éste en fecha 23 de noviembre de ese mismo año.

Concluida la sustanciación, el día 21 de junio de 2000 fue remitido el expediente a la Sala.

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 Nro. 37.105 del día 22 del mismo mes y año, se reconstituyó la Sala Político-Administrativa el 27 de diciembre de dicho año, y por auto de fecha 28 de junio de 2001 se ratificó como ponente al Magistrado antes indicado, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

En la misma fecha, se fijó el quinto día de despacho para comenzar la relación.

Siendo la oportunidad fijada para la consignación de los informes, las partes acudieron y presentaron los escritos correspondientes.

En fecha 17 de octubre de 2001 terminó la relación y se dijo "Vistos".

I

FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE NULIDAD

El conflicto de autos se circunscribe a la impugnación efectuada por los apoderados de la sociedad mercantil INGECONSULT INSPECCIONES, C.A., contra el acto administrativo Nro. RI-1.248 del 26 de junio de 1998, emanado del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales, por el cual se confirmó la planilla de liquidación fiscal Nro. 06 del 14-01-98, proveniente de la Dirección de Finanzas, adscrita a la Dirección General Sectorial de Bienes y Servicios del ente ministerial, por un monto de veintitrés millones trescientos noventa y un mil trescientos quince bolívares con doce céntimos (Bs. 23.391.315,12), a ser reintegrados por la mencionada empresa.

Al respecto, los apoderados judiciales de la recurrente indicaron que su representada celebró con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, dos contratos de "continuación de inspección de obra", orientados específicamente a la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales La Mariposa en Valencia, Estado Carabobo, en el año 1991. No obstante, sostienen que el inicio de las referidas inspecciones tuvo lugar a partir del 12 de enero de 1996.

Afirman que en el mes de julio de 1997, la Contraloría General de la República practicó una inspección fiscal en la Unidad Coordinadora del Proyecto desarrollado en el Estado Carabobo, adscrita al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, constando los resultados de la citada inspección en el acta emitida en fecha 15 de julio de 1997, suscrita por el órgano contralor.

La referida acta concluyó señalando que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales canceló a la sociedad mercantil INGECONSULT INSPECCIONES, C.A., las valuaciones 1 y 2 del contrato 96-39 y la valuación 1, correspondiente al contrato 6431-4, en períodos durante los cuales la construcción de la obra se encontraba paralizada, lo cual dio origen a la planilla antes referida, mediante la cual se solicitó a la recurrente que procediera a reintegrar la cantidad de veintitrés millones trescientos noventa y un mil trescientos quince bolívares con doce céntimos (Bs. 23.391.315,12), por concepto de pago indebido y con cargo a los contratos antes mencionados.

La información expuesta ha sido negada por la representación legal de la accionante, narrando que la información contenida en el acta referida no se ajusta a la realidad, por cuanto, expresan, *...se hicieron labores de inspección e igualmente administrativas, entre ellas, la obtención de una rebaja por parte de la contratista en el presupuesto de la obra, producto de la revisión del contrato y el resultado de tabulación, lo cual comportó un ahorro al ente ministerial de más de ciento sesenta millones de bolívares (Bs. 160.000.000,00)...(omissis).*

Con base en lo señalado, acudieron a esta instancia jurisdiccional a ejercer recurso contencioso-administrativo de nulidad alegando los siguientes vicios:

1.- Afirman que con el acto impugnado se violó el principio de legalidad, toda vez que no se dio cumplimiento a lo que expresamente las normas legales imponen en esta materia. Tal aseveración la realizan indicando que el procedimiento correspondiente es el reparo, de conformidad con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, lo cual no sólo fue incumplido sino que, además, sostienen, debió ser aplicado por el funcionario competente, y no por el Director de Finanzas del entonces Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

2.- Seguidamente hacen referencia al vicio de falso supuesto, enmarcado éste en la afirmación que hiciera el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, según la cual durante el período que comprende los meses de enero a octubre de 1996, su representada no ejecutó labores de inspección, percibiendo, sin embargo, el pago correspondiente a las valuaciones pactadas. Refuerzan el planteamiento anterior, indicando que se distorsiona la realidad cuando se pretende supeditar la actividad de la recurrente, *...no solamente destinada a labores de inspección, a la de la empresa contratista de las*

obras, la cual no cumplió con la ejecución de los proyectos estimados para el período antes acotado. En ese sentido, ratifican que el acto emanado del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales configura un falso supuesto, al no haberse estimado los hechos como realmente sucedieron.

3.- De otra parte, la representación judicial de la empresa recurrente, alude a la violación de los numerales 1 y 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, manifestando que el acto impugnado, tal como lo prevé este artículo, se encuentra viciado de nulidad absoluta por así estar expresamente determinado por una norma constitucional o legal. En ese sentido, alega la violación de los derechos constitucionales mencionados en el capítulo referido a la solicitud cautelar de amparo constitucional.

En relación con el numeral 4 del artículo 19 antes comentado, afirman que el acto en cuestión fue dictado por una autoridad manifiestamente incompetente, y además, con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. Insisten en señalar que el acto emanado de la Contraloría General de la República no es un acto dirigido a la recurrente, sino que se trata de un informe, que no derivó de un procedimiento administrativo expreso, por el cual se hace una serie de recomendaciones al organismo ministerial.

Conforme a ello, sostienen que, en todo caso, el órgano competente debió ser la Contraloría General de la República y no el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, y el procedimiento legal a aplicarse, aquél que se encuentra previsto en el capítulo correspondiente a los reparos en la ley que rige las funciones del órgano contralor.

4.- Además, los apoderados judiciales de la sociedad mercantil accionante consideraron que el ente ministerial incurrió en usurpación de funciones, al dictar un acto que debió emanar de la Contraloría General de la República como órgano competente para efectuar el reparo. Sobre esa base, estiman que el acto en cuestión constituye una vía de hecho de la Administración, toda vez que, según expresan, la administración emitió una planilla de liquidación fiscal sin que ésta derivara de texto legal expreso.

5.- Advierten finalmente que el acto adolece del vicio de inmotivación, indicando que el Director de Finanzas del Ministerio del Ambiente, emitió la indicada planilla a favor del fisco sin expresar los motivos de hecho y de derecho que le sirvieron de fundamento,

limitándose a sustentarlo en el informe que contiene las recomendaciones del órgano contralor. En ese particular, establecieron que no basta con que la Contraloría General de la República haya recomendado liquidar el pago, antes bien, manifiestan, que resulta necesaria la existencia de un acto administrativo formal, como producto del procedimiento incoado a tal fin.

En los términos anteriormente expuestos, los apoderados judiciales de la parte recurrente solicitaron de esta Sala, la procedencia del recurso contencioso-administrativo de nulidad así ejercido.

II

ARGUMENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La abogada Lila Castro Ron, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el Nro. 20.563, actuando en representación de la República Bolivariana de Venezuela en la oportunidad fijada consignó su escrito de informes en los siguientes términos:

En primer lugar, acotó que el procedimiento incoado es consecuencia del incumplimiento por parte de la empresa INGECONSULT INSPECCIONES, C.A., de los contratos suscritos con el entonces Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, alegando que la mencionada compañía de inspección, emitió valuaciones que fueron canceladas por el órgano ministerial, aún cuando la obra se encontraba paralizada.

Apoya su planteamiento, acudiendo a lo dispuesto en el Decreto 1.821, por el cual se dictaron las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, publicada en Gaceta Oficial Nro. 34.797 de fecha 12 de septiembre de 1991, Título III, Capítulo II, artículo 45, Literal I-A, el cual reza:

“ i).- ...Informar mensualmente el avance técnico y administrativo de la obra y notificar de inmediato, por escrito al Ente Contratante cualquier paralización o anormalidad que observe en su ejecución...(omissis)”

En relación con el argumento de la parte recurrente que alude a la emisión de la planilla de liquidación fiscal sin procedimiento previo, sostiene que la mencionada planilla constituye el acto administrativo emanado del órgano ministerial, dictado con fundamento en las recomendaciones efectuadas por la Contraloría General de la República, orientadas a

la repetición de lo pagado indebidamente por el Estado venezolano. Indica en ese sentido, que los órganos de la Administración se encuentran obligados a resguardar los bienes y fondos públicos que tienen bajo su administración.

Respecto del falso supuesto, niega la existencia de este vicio argumentando que quedó claramente demostrado que se hicieron pagos por avalúos y viáticos a la empresa recurrente, cuando la obra se encontraba paralizada; lo cual, expone, hace evidente la realidad de los hechos que sirvieron de fundamento al acto administrativo.

Sobre la violación del numeral 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, afirma la representante de la Procuraduría General de la República, que la Administración cumplió con el procedimiento establecido en la Ley, levantando un acta en la cual se dejó constancia de las irregularidades presentes, notificando del procedimiento a la empresa interesada, la cual tuvo la oportunidad de defenderse. Manifiesta en tal sentido que quedó plenamente comprobado que el Ministerio aludido actuó apegado a la ley, pues realizó todas las actuaciones necesarias para que la recurrente ejerciera los recursos atinentes a su defensa.

Con relación al vicio de usurpación de funciones alegado por la parte recurrente, expone que la resolución ministerial discutida fue emitida con base en lo establecido en el artículo 104, numerales 7, 8 y 9 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, en concordancia con el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Referente a la vía de hecho expuesta por la accionante, refuta el planteamiento señalando que mal puede asumirse como vía de hecho la situación presente, cuando se está discutiendo la nulidad de un acto administrativo palpable. Considera así la apoderada de la Procuraduría General de la República, que el alegato de la vía de hecho resulta contradictorio con los hechos aquí planteados.

Finalmente con relación al vicio de inmotivación, indica que para asumir como inmotivado el acto cuestionado, sería necesario que de su texto no sea posible determinar las razones de hecho y de derecho que tuvo la Administración para dictarlo, lo cual, expresa, no ocurre en el caso de autos.

Por virtud de los alegatos expuestos, la representante de la Procuraduría General de la República solicitó de esta Sala, la declaratoria sin lugar del recurso contencioso-

administrativo interpuesto.

III MOTIVACIÓN

Efectuada la lectura del expediente y examinados los alegatos formulados por la parte recurrente así como por la Procuraduría General de la República, pasa esta Sala a decidir el recurso contencioso-administrativo de nulidad ejercido contra el acto administrativo, en virtud del cual el entonces Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, confirmó el acto contenido en la planilla de liquidación fiscal Nro. 06 del 14-01-98, emanada de la Dirección de Finanzas, adscrita a la Dirección General Sectorial de Bienes y Servicios del ente ministerial. A tal fin se observa:

1.- Los apoderados judiciales de la recurrente afirmaron la violación del principio de legalidad por la inaplicación del procedimiento de reparo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual, exponen, otorga competencia para sustanciar el procedimiento descrito, al ente contralor y no al órgano ministerial.

Sin duda, constituye la legalidad uno de los principios fundamentales que informan el Derecho Administrativo. Se entiende con ello que la Administración está obligada a someter todos sus actos a las prescripciones de la ley, a objeto de garantizar la posición de los particulares frente a aquélla. En esa perspectiva, encontramos que el sometimiento de la autoridad administrativa a la ley hoy trasciende de ser sólo un principio, constatándose su consagración en texto expreso. De allí que el artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ordene la sujeción de todos los actos administrativos a las formalidades y requisitos establecidos en la ley.

Dicho lo anterior y a fin de verificar el argumento sostenido por la parte recurrente, es menester acudir al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual prescribe lo siguiente:

“Cuando en el examen de las cuentas de gastos se determinen pagos indebidos, la Contraloría solicitará del organismo público competente que emita la planilla de liquidación por concepto de reintegro, a los fines de que el funcionario público o el particular que haya recibido el pago proceda a la repetición del mismo. Si tales diligencias resultaren infructuosas, la Contraloría formulará el reparo respectivo”.

Como bien puede apreciarse, la propia Ley que rige las funciones del organismo

contralor aclara la duda existente, pues resulta explícita al señalar que el ente ministerial cuenta con la competencia para expedir la planilla de liquidación fiscal en los casos en que se requiera el reintegro de un pago indebido; lo cual se hace evidente en el presente caso, donde el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales requirió de la empresa INGECONSULT INSPECCIONES, C.A. la repetición de lo pagado. De manera que, sobre esa base, no puede declararse procedente la violación al principio de legalidad, dado que la Administración sujetó su actuación a las prescripciones legales, en particular, a lo que le ordenaba para tal caso la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, esto es, la expedición de la planilla de liquidación por concepto de reintegro, siendo únicamente necesario el procedimiento de reparo de la Contraloría General de la República, cuando las gestiones por parte del organismo público resultaran inútiles. Por tal motivo, se desestima el argumento así expuesto. Así se decide.

2.- Previamente a dilucidar si el acto administrativo impugnado se fundamentó en un falso supuesto, es menester señalar que este último ha sido entendido por la doctrina como un vicio que tiene lugar cuando la Administración se fundamenta en hechos inexistentes, o que ocurrieron de manera distinta a la apreciación efectuada por el órgano administrativo; o cuando la Administración se apoya en una norma que no resulta aplicable al caso concreto. Se trata de un vicio que por afectar la causa del acto administrativo acarrea su nulidad, por lo cual es necesario examinar si la configuración del acto administrativo se adecuó a las circunstancias de hecho probadas en el expediente administrativo, de manera que guardaran la debida congruencia con el supuesto previsto en la norma legal.

En el presente caso se aprecia que la accionante aludió al falso supuesto, argumentando que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales distorsionó la realidad cuando pretendió supeditar su actividad a la de la empresa contratista de las obras, la cual no cumplió con la ejecución de los proyectos estimados en el período relacionado.

Sobre el particular, es menester señalar que el organismo ministerial fundamentó su decisión en el Decreto 1.821 de fecha 30 de agosto de 1991, publicado en Gaceta Oficial Nro. 34.797 del 12 de septiembre de 1991, por el cual se dictan las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, reformado en fecha 16 de septiembre de 1996 por el Decreto 1.417. Ambos instrumentos normativos previeron, en el artículo 45, literal I,

relativo a las atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector, lo siguiente:

“i.- informar mensualmente el avance técnico y administrativo de la obra y notificar de inmediato, por escrito, al Ente Contratante cualquier paralización o anormalidad que observe en su ejecución”.

En ese sentido, considera esta Sala que la Administración no incurrió en un falso supuesto, como lo indicara la recurrente; toda vez que razonó su decisión sobre la base de una norma que ordenaba a la compañía de inspección la notificación inmediata de cualquier paralización o anormalidad que observara, durante el desempeño de sus funciones dentro de la obra en ejecución. Por tal virtud, se desestima el argumento indicado. Así se decide.

3.- En relación con el alegato de violación del artículo 19, numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, relativo el primero de ellos a la nulidad del acto al estar expresamente determinado por una norma constitucional o legal, además, fundamentado en la violación presunta de los derechos constitucionales que en la oportunidad de la solicitud cautelar de amparo hiciera la parte recurrente; cabe señalar que resulta improcedente el argumento así expresado no sólo porque no se trata de un acto de la administración, cuya nulidad haya sido expresamente determinada por una norma de rango constitucional, tal como lo refiere la norma procedimental señalada, sino porque además la inconstitucionalidad aludida por los apoderados judiciales de la accionante en razón del amparo constitucional incoado, únicamente puede ser declarada por el tribunal competente, que en este caso es la Sala Político-Administrativa, la cual en decisión de fecha 25-10-00 declaró improcedente la solicitud de amparo cautelar. Por tal virtud, se desestima el planteamiento señalado. Así se decide.

En cuanto a la violación del numeral 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, argüida sobre la base de una incompetencia manifiesta, y además, con prescindencia total y absoluta del procedimiento; es importante destacar, primeramente en cuanto a la competencia, que doctrinariamente ha sido definida ésta como la capacidad legal de actuación de la Administración, es decir, representa la medida de una potestad genérica que le ha sido conferida por Ley. De allí, que la competencia no se presume sino que debe constar expresamente por imperativo de la norma legal.

Determinar la incompetencia de un órgano de la Administración, supone demostrar que ésta ha actuado a sabiendas de la inexistencia de un poder jurídico previo que legitime su actuación, lo cual en aplicación de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 18 de la Ley

Orgánica de Procedimientos Administrativos, acarrearía la nulidad absoluta del acto administrativo impugnado.

En tales términos, se observa que el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dispone que el organismo público competente, tiene la obligación de expedir la planilla de liquidación por concepto de reintegro cuando el órgano contralor así se lo solicite.

De esa manera, resulta indiscutible que el acto administrativo impugnado emanó de una autoridad competente, a saber, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, y además, procediendo con base a las previsiones contenidas en la norma indicada, es decir, expidiendo la planilla de liquidación fiscal ordenada, a fin de obtener el reintegro del monto indebidamente pagado; lo cual se produjo como resultado del informe de fiscalización presentado por la Dirección de Control de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República. En ese sentido, esta Sala constata que no existen los vicios de incompetencia manifiesta y prescindencia total y absoluta del procedimiento, alegados por la recurrente. Así se decide.

4.- En cuanto a la usurpación de funciones expuesta, la doctrina de este Alto Tribunal ha sido reiterada en afirmar que se incurre en este vicio cuando una autoridad legítima dicta un acto invadiendo la esfera de competencia de un órgano perteneciente a otra rama del Poder Público, violentando de ese modo las disposiciones contenidas en los artículos 136 y 137 del Texto Fundamental; en virtud de los cuales se consagra, por una parte, el principio de separación de poderes según el cual cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias, y se establece, por otra, que sólo la Constitución y la ley definen las atribuciones del Poder Público y a estas normas debe sujetarse su ejercicio.

De manera que al invadirse la esfera de atribuciones que es propia de otro órgano del Poder Público, se estaría incurriendo en una incompetencia manifiesta, lo cual se traduce necesariamente en la nulidad del acto administrativo.

Como puede observarse, el vicio señalado apunta directamente a la competencia del órgano que dictó el acto impugnado, lo cual quedó desestimado en el análisis del vicio de incompetencia alegado por la parte recurrente, donde se determinó que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales es el órgano competente para dictar el acto recurrido, por disposición de la propia Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Sin menoscabo de lo anterior, cabe incluso señalar que para sostener el vicio de usurpación de funciones tendría que tratarse de una autoridad que invadiera otra rama del Poder Público, lo cual no se produce en el presente caso, dado que los órganos que actuaron en el presente caso, pertenecen a la Administración Pública Nacional Central, en el caso del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, y Descentralizada Funcionalmente, en el supuesto de la Contraloría General de la República. Por tal motivo, no encuentra la Sala consistencia en el planteamiento expresado. Así se decide.

5.- Finalmente, se hace referencia a que el acto en cuestión adolece del vicio de inmotivación, indicándose que la planilla emitida a favor del fisco no expresa los motivos de hecho y de derecho que le sirvieron de fundamento.

Expresado el argumento anterior y con el objeto de aclarar la confusión planteada por los apoderados judiciales de la recurrente, es necesario precisar las particularidades que se presentan cuando se alegan en un mismo acto, la inmotivación y el falso supuesto.

Sobre esta tema la Sala ha sido constante en afirmar que al alegarse simultáneamente los vicios de inmotivación y falso supuesto, se produce una incoherencia en la fundamentación de los supuestos expresados que no permite constatar la existencia de uno u otro, dado que se trata de conceptos mutuamente excluyentes. Tanto es así que la inmotivación supone 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. Siendo ello así, cómo podría afirmarse 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.

Expresarse en los términos indicados, sin duda, representa un preocupante desconocimiento de los elementos que acompañan al acto administrativo y los efectos que se producen cuando adolecen de los vicios indicados. En ese sentido, esta Sala desestima por excluyentes los alegatos de inmotivación planteado. Así se decide.

Desestimados como han sido los vicios presuntamente invocados, pasa esta Sala a examinar la legalidad del acto administrativo impugnado, a fin de verificar si la resolución ministerial Nro. RI-1.248 del 26 de junio de 1998, emanada del entonces Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, mediante la cual se exige a la sociedad

mercantil INGECONSULT INSPECCIONES, C.A. el reintegro de la cantidad de veintitrés millones trescientos noventa y un mil trescientos quince bolívares con doce céntimos (Bs. 23.391.315,12), por concepto de pago indebido, se encuentra ajustada a derecho.

El citado acto administrativo se fundamentó en el informe técnico presentado por la Contraloría General de la República, a partir de la inspección efectuada sobre los contratos celebrados entre la empresa accionante y la República, por órgano del entonces Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dicho informe arrojó como resultado la presencia de irregularidades en los pagos realizados, motivo por el cual advirtió el órgano contralor que procedía la repetición de lo pagado, exhortando en consecuencia al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, a realizar las gestiones pertinentes a fin de lograr el reintegro del monto indebidamente pagado.

De las actas que componen el expediente se deduce que en fecha 27 de noviembre de 1997, la Contraloría General de la República presentó una auditoría técnico-administrativa sobre la contratación celebrada entre la sociedad mercantil INGECONSULT INSPECCIONES, C.A. y el entonces Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

El informe referido determinó que el ente ministerial canceló indebidamente a la empresa recurrente, el monto de Bs. 23.391.315,12 con cargo a los contratos Nros. DGI-CA-96-39 y DGI-CA-96-6431-4, por concepto de actividades de inspección en un período de diez meses, en el cual no se ejecutó obra alguna por parte de la empresa contratista ERPO-MIT, la cual tenía a su cargo la continuación de las obras de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales La Mariposa en el Estado Carabobo. Asimismo, se determinó el pago por gastos de alimentación y hospedaje para un representante de la empresa que no pertenecía a la nómina de campo.

La representación legal de la sociedad mercantil recurrente expuso en su defensa que, si bien durante el período en cuestión no realizó la inspección de la obra a desempeñarse por parte de la compañía ERPO-MIT, dada la paralización de la obra, sí llevó adelante una serie de funciones de índole administrativa que justificaron la cancelación de los montos establecidos en las valuaciones presentadas. Así, destacaron que con motivo de la ocupación ilegal del terreno, se delimitaron topográficamente las áreas de construcción de la Planta de Tratamiento La Mariposa, con lo cual se logró detener la invasión, y

además, con ayuda de la Guardia Nacional, el desalojo y demolición de los ranchos construidos.

Asimismo, expusieron que como producto de la revisión que hicieron con el encargado de la Unidad Ejecutora del Proyecto Lago de Valencia, obtuvieron una economía a favor de la República por un monto de Bs. 162.609.128,67, en virtud de la rebaja propuesta por ellos a la empresa contratista. Los aspectos señalados, a juicio de la recurrente, revelan que la empresa INGECONSULT INSPECCIONES, C.A. cumplió con diferentes funciones administrativas, durante el lapso comprendido del 12 de enero de 1996 al 30 de noviembre de ese mismo año, a pesar de la paralización de la obra de parte de la empresa encargada de la ejecución.

De las circunstancias narradas, esta Sala aprecia los siguientes elementos:

Los contratos celebrados por la sociedad mercantil recurrente, se circunscribieron a la inspección de la ejecución de la obra realizada en la Planta de Tratamiento La Mariposa en el Estado Carabobo por la empresa ERPO-MIT, durante el período comprendido entre el 01 de enero de 1996 y el 01 de noviembre de 1996.

La referida contratación se encontraba regida para el momento de la celebración del primer contrato, por las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, contenidas en el Decreto 1.821 de fecha 30-08-91, siendo el segundo contrato firmado bajo la vigencia del Decreto 1.417, el cual reformó el instrumento normativo señalado.

En el caso que nos ocupa, se observa que el Título III del referido Decreto dedica su contenido a la inspección de los trabajos, acotando que el ente contratante ejercerá el control y la fiscalización de los trabajos que realice el contratista para la ejecución de la obra. Asimismo, el artículo 41 *eiusdem* dispone que el representante del Ente Contratante en la obra será el Ingeniero Inspector.

Aún cuando la reforma del Decreto efectuó algunas modificaciones, en su mayoría conservó el contenido del artículo 45, relativo a las atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector. De la normativa indicada destaca fundamentalmente el literal i, el cual reza de la siguiente manera:

*“Artículo 45: Son atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector:
i.- Informar al menos mensualmente el avance técnico y administrativo de la obra y notificar de inmediato, por escrito, al Ente Contratante cualquier paralización o anormalidad que observe en su ejecución”.*

De acuerdo con la disposición transcrita, la empresa inspectora tenía a su cargo no sólo el deber de mantener información periódica con relación al avance de la obra, sino además comunicar cualquier paralización de ésta.

Siendo ello así, resulta evidente que no se dio cumplimiento a lo señalado, por cuanto se desprende que en fecha 15-07-97, mediante acta levantada por la Contraloría General de la República, suscrita por el Ingeniero Residente de la sociedad mercantil INGECONSULT INSPECCIONES, C.A., el auditor enviado en representación del órgano contralor y el coordinador por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con ocasión del análisis documental realizado en la oficina de la Unidad Coordinadora del Proyecto Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales de la Cuenca del Lago de Valencia, se dejó constancia de que el consorcio ERPO-MIT, beneficiario del contrato SARHCA- 94-7182, no ejecutó obra alguna durante el período comprendido entre el 01-01-96 al 01-11-96.

De esa manera puede constatarse que la empresa inspectora incumplió con una de las obligaciones fundamentales que regían su labor de inspección. En ese orden de ideas, resulta inconsecuente pretender justificar la omisión señalada con la realización de actividades, que a juicio de la recurrente, representan funciones administrativas, pues éstas además de no estar incluidas dentro de las obligaciones inherentes a la inspección contratada, se desvían de la actividad técnica que supone el ejercicio de su tarea de control y fiscalización de los trabajos que efectúe el contratista para la ejecución de la obra, como representante que es del Ente Contratante.

Las circunstancias narradas denotan que ciertamente, el Estado venezolano pagó las valuaciones presentadas de forma indebida, por cuanto de las actas se concluye la inactividad operativa de parte de la compañía contratada para la inspección de la obra en ejecución. Naturalmente que se deduce de lo expuesto, que al encontrarse paralizada la obra no había ejecución que inspeccionar. Siendo esto así, considera la Sala procedente el acto administrativo contenido en la planilla de liquidación fiscal, emanada del entonces Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por el cual se impone a la sociedad mercantil INGECONSULT INSPECCIONES, C.A., la cancelación de la cantidad de veintitrés millones trescientos noventa y un mil trescientos quince con doce céntimos (Bs. 23.391.315,12), por concepto de pago indebido. Así finalmente se decide.

IV
DECISIÓN

Por lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA SIN LUGAR** el recurso contencioso-administrativo de nulidad, interpuesto conjuntamente con solicitud cautelar de amparo constitucional, por la sociedad mercantil **INGECONSULT INSPECCIONES, C.A.**, contra el acto administrativo contenido en la resolución ministerial Nro. RI-1.248 del 26 de junio de 1998, emanado del **MINISTRO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES**, mediante el cual se confirma el acto contenido en la planilla de liquidación fiscal Nro. 06 del 14-01-98.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Archívese el expediente. 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 veintiun (21) días del mes de febrero de dos mil dos. Años 191º de la Independencia y 143º de la Federación.

El Presidente Ponente,

LEVIS IGNACIO ZERPA

El
Vicepresidente

HADEL MOSTAFÁ
PAOLINI

YOLANDA JAIMES GUERRERO
Magistrada

La Secretaria

ANAÍS MEJÍA CALZADILLA

EXP. 15349

LIZ/ ah

En veintiseis (26) de febrero del año dos mil dos, se publicó y registró la anterior

sentencia bajo el N° 00330.