

Inaplicación del primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (1) , **Sentencia Nro. 194 del 04/04/2000. Sala Constitucional.**



Inaplicación del primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (2) , **Sentencia Nro. 194 del 04/04/2000. Sala Constitucional.**

## SALA CONSTITUCIONAL

Magistrado-Ponente: Héctor Peña Torrelles

En fecha 21 de febrero de 2000, se recibió en esta Sala Constitucional, proveniente de la Secretaría del Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, el expediente contentivo de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, ejercida conjuntamente con amparo constitucional contra la norma contenida en el artículo 44 del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao, de fecha 17 de febrero de 1997, publicado en la Orden del Día de fecha 19 de febrero de 1997 y recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad así como medida cautelar innominada, contra los actos administrativos de efectos particulares emanados del Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao en fecha 28 de abril de 1997 mediante los cuales se destituye al ciudadano Acacio Herrera Patiño, del cargo de Detective I de dicho Instituto y en fecha 15 de enero de 1998, a través del cual declaran sin lugar el recurso de reconsideración y contra acto administrativo presunto derivado del recurso jerárquico interpuesto en fecha 24 de abril de 1998 ante la Alcaldía Municipal de Chacao, todo ello ejercido de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 50 de la Constitución de 1961; 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; 132, 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil, por los abogados **Carlos Miguel Escarrá Malavé, Fernando José Escarrá Malavé, Oscar Emilio China Leon, Alicia Monagas Borges, Carlos Enrique Mouriño Vaquero, Gustavo Martínez Morales y Geraldine López Blanco** inscritos en el Inpreabogado bajo los números 14.880, 41.992, 26.433, 35.364, 43.804, 72.809 y 72.597, actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano **Acacio Herrera Patiño**, titular de la Cédula de Identidad número V-6.545.503.

El 21 de febrero de 2000, se dio cuenta en esta Sala Constitucional y se designó Ponente a quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

Efectuada la lectura individual del expediente, para decidir se hacen las siguientes consideraciones:

### **Alegatos del Accionante**

Indicaron los apoderados del accionante que en fecha 19 de febrero de 1997, bajo el N° 001, el Instituto Autónomo de Policía Municipal de Chacao dictó el Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal de dicho Instituto, regulando todo lo concerniente a la selección, ingreso, permanencia y ascenso, retiro y régimen disciplinario de los funcionarios del señalado Instituto, el cual, dentro de la norma contenida en el

artículo 44 regula el régimen de faltas y los procedimientos establecidos para determinar e imponer las sanciones al funcionario que cometa alguna de las faltas previstas en dicho régimen. En efecto, la referida norma contempla como causal de destitución del organismo, la acumulación de las faltas independientemente de la gravedad y tiempo transcurrido entre las mismas cuya calificación de “grave” acarrea la sanción de destitución.

En tal sentido alegaron los accionantes, que su poderdante ciudadano Acacio Herrera Patiño, quien desempeñaba en dicho Instituto el cargo de Detective I, fue destituido con ocasión a la citada norma del indicado Reglamento, a través de un acto administrativo cuyo fundamento fue la comisión de una serie de faltas cometidas con anterioridad a la destitución, para los cuales según el dicho de los accionantes ya se habían impuesto las respectivas sanciones.

Por otra parte, en lo atinente a los fundamentos de la impugnación de los actos administrativos, los representantes del accionante señalaron que el acto sancionatorio de destitución del ciudadano Acacio Herrera Patiño del cargo de Detective I del Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao de fecha 28 de abril de 1997, y su posterior ratificación mediante acto de fecha 15 de enero de 1998, donde se declaró sin lugar el recurso de reconsideración intentado y el acto administrativo presunto que se originara con motivo del recurso jerárquico interpuesto, se encuentran viciados de nulidad por encontrarse fundados en lo dispuesto en el artículo 44 del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal de la Policía Municipal de Chacao, pues la norma contenida en dicho artículo –sostienen los accionantes- rompe con el principio de la cosa juzgada, motivo por el cual y en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia interpusieron el presente recurso de nulidad contra los señalados actos administrativos.

Por otra lado, los apoderados del accionante en su escrito solicitaron mandamiento de amparo constitucional contra norma, supuesto contenido en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pues indican que el señalado Reglamento viola los derechos constitucionales contenidos en los artículos 50, 60 ordinales 7º y 8º de la Constitución de 1961, que consagraban los principios de la no perpetuidad de la pena y el principio de seguridad jurídica así como la garantía de que nadie puede ser sometido a juicio dos veces por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente.

Por último, los representantes del accionante solicitaron una medida cautelar innominada conforme a lo estipulado en los artículos 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil, a fin de que se suspenda los efectos de los actos administrativos señalados con anterioridad y se autorice a su poderdante a que se reincorpore al ejercicio del cargo de Detective I mientras se tramitara el presente recurso.

### **De la Competencia**

Observa esta Sala que en el presente caso, ha sido ejercido un recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad conjuntamente con amparo constitucional contra el

dispositivo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao, de fecha 17 de febrero de 1997, y asimismo contra los actos administrativos dictados en ejecución del Reglamento impugnado, señalados con anterioridad.

Visto lo anterior, pasa esta Sala a determinar su competencia para conocer de la acción planteada en autos, y al respecto observa:

La Constitución vigente distingue claramente la jurisdicción constitucional de la contencioso-administrativa, delimitando el alcance de ambas competencias en atención al objeto de impugnación, es decir, al rango de los actos objeto de control y no a los motivos por los cuales se impugnan.

En efecto, de conformidad con el último aparte del artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

“Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público *dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tenga rango de Ley*”.

Asimismo, en el artículo 336 *eiusdem* se establecen de forma particularizada las competencias de esta Sala. Igualmente, en el artículo 214 *eiusdem* se le otorga la competencia para realizar el control previo de la constitucionalidad de las leyes antes de su promulgación. Y por último, la determinación de la constitucionalidad del carácter orgánico otorgado por la Asamblea Nacional a las leyes así calificadas, de forma previa a su promulgación (artículo 203 *eiusdem*). En tal sentido, esta Sala Constitucional ha señalado que:

“el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende *al rango de las actuaciones objeto de control*, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de Derecho contemporáneo. Así las cosas, *la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público*” (Sentencia de fecha 27 de enero de 2000, caso: *Milagros Gómez y otros*).

De esta forma, la Sala Constitucional, en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, conoce de los recursos de nulidad interpuestos contra los actos realizados en ejecución directa de la Constitución o que tengan forma de ley. De allí que, en el caso de autos, al tratarse el reglamento impugnado de un acto de rango sublegal, esta Sala Constitucional carece de competencia para controlar su conformidad a Derecho, ya que tal competencia corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. Así se decide.

Señalado lo anterior, debe esta Sala determinar el tribunal competente para conocer de la acción de nulidad ejercida contra un Reglamento emanado de un ente municipal.

En tal sentido se observa que, conforme a lo estipulado en el artículo 259 de la Constitución vigente, la jurisdicción contencioso administrativa le corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley; siendo competentes los órganos de esta jurisdicción, para anular los actos administrativos generales o particulares contrarios a derecho, incluso por desviación de poder.

De acuerdo con lo anterior, el control legal y constitucional de la totalidad de los actos de rango sublegal (entendiendo por tales actos, normativos o no, los dictados en ejecución directa de una ley y en función administrativa), son del conocimiento de los órganos jurisdiccionales del contencioso-administrativo. De esta forma, la Constitución de 1999, en el ordinal 5º del artículo 266, estableció:

“Artículo 266. Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia:

(...)

5.Declarar la nulidad total o parcial *de los reglamentos* y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente”.

(...)

La atribución señalada en el numeral 1 será ejercida por la Sala Constitucional; las señaladas en los numerales 2 y 3, en Sala Plena; y las contenidas en los *numerales 4 y 5 en Sala Político Administrativa*. Las demás atribuciones serán ejercidas por las diversas salas conforme a lo previsto por esta Constitución y la ley”.

De manera que la nueva Constitución atribuye a la Sala Político Administrativa el conocimiento de las acciones de nulidad de reglamentos, con independencia de que los vicios lo sean por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad. Sin embargo, la Constitución de 1999, en concordancia con las competencias acordadas a la Sala Político Administrativa por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, limita esta competencia para controlar la actividad reglamentaria del *Poder Ejecutivo Nacional*, y nada dice sobre la actividad de este tipo emanada de las entidades estatales o municipales, supuesto sobre el cual versa el caso de autos.

Ahora bien, observa esta Sala que el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece:

“Artículo 181. Mientras se dicta la Ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, *los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, sin son impugnados por razones de ilegalidad.*

*Cuando la acción o el recurso se funde en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia.*

En la tramitación de dichos juicios los Tribunales Superiores aplicarán en sus casos, las normas establecidas en las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de esta Ley.

Contra las decisiones dictadas con arreglo a este artículo, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, para ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere el artículo 184 de esta Ley” (Destacado de la Sala).

De acuerdo con la norma antes transcrita, los tribunales superiores con competencia en materia contencioso administrativo son los competentes para conocer de los actos generales o particulares de rango sublegal emanados de las autoridades estatales y municipales; sin embargo, limitan tal conocimiento a violaciones de Ley, y las violaciones constitucionales corresponderían a la Sala Político Administrativa de este Alto Tribunal.

Con anterioridad, la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa, como cúspide de la jurisdicción contencioso-administrativa, al interpretar esta norma en relación con el artículo 206 de la Constitución de 1961 (que hoy corresponde al 259 de la Constitución de 1999), había considerado lo siguiente:

“(.) por el hecho de que por mandato constitucional los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos por contrariedad al Derecho, lo que supone no sólo el control de la ley sino, evidentemente, el de la Constitución, la disposición contenida en el último párrafo del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia -donde se establece que cuando en los recursos de anulación que corresponda conocer originalmente a los tribunales superiores y a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo se alegaren razones de inconstitucionalidad la competencia será de la Corte Suprema de Justicia- debe ser interpretada de la forma más restrictiva posible, es decir, que sólo y exclusivamente cuando el fundamento del recurso de anulación sean violaciones directas y exclusivas de la Constitución se debe remitir el expediente a la Sala (...)” (Sentencia de la Sala Político Administrativa del 22 de mayo de 1996, caso: *Reyes José Hernández*).

Sobre la base del anterior precedente, debe esta Sala interpretar el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a la luz de la Constitución, a los fines de fijar su alcance, partiendo del hecho que la nueva Constitución delimitó claramente –como fuera señalado- la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa atendiendo al rango de los actos administrativos y no al motivo de la impugnación.

En efecto, el artículo 259 de la Constitución otorga competencia a todos los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho. Dentro de dichos órganos corresponde -según surge de la norma transcrita precedentemente- a los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso administrativo, el conocimiento de los actos emanados de las autoridades municipales y estatales, salvo que la acción o recurso se funden en razones de inconstitucionalidad, caso en que el Tribunal declinará la competencia en el Tribunal Supremo de Justicia.

Ahora bien, considera esta Sala constitucional que el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al impedir a los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo el conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares), cuando se aleguen vicios de inconstitucionalidad, contradice lo dispuesto en el artículo 259 de la Constitución, por cuanto éste otorga facultades a los Tribunales en lo contencioso-administrativo para anular los actos administrativos generales o individuales por contrariedad a derecho, que comprende -sin lugar a dudas- tanto la inconstitucionalidad como la ilegalidad.

Por otro lado, la norma a que se contrae dicho aparte del citado artículo 181 se aparta de la verdadera intención del legislador al regular temporalmente la jurisdicción contencioso-administrativa que era, por una parte, desconcentrar las competencias que tenía la Sala Político Administrativa, como el único tribunal contencioso administrativo, y por la otra parte, acercar más la justicia al ciudadano, sobre todo cuando existen controversias entre éstos y los entes estatales y municipales.

De manera que, por tales circunstancias y en especial a que por mandato constitucional los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular actos administrativos por contrariedad al derecho, esta Sala Constitucional estima que la disposición contenida en el primer aparte del referido artículo 181 es a todas luces contraria a la Constitución, motivo por el cual, en uso de la potestad prevista en el artículo 334 de la Constitución, **inaplica a los fines de determinar la competencia en el caso de autos**, el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por ser inconstitucional, al enfrentar de manera incontestable la disposición establecida en el segundo aparte del artículo 259 de la Constitución, en cuanto sustrae a los tribunales contencioso administrativos distintos a la Sala Político-Administrativa de este Tribunal Supremo, la competencia que le fue otorgada por la propia Constitución para conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares) contrarios a Derecho.

En virtud de lo anterior, y por cuanto en el presente caso se trata de un recurso de nulidad ejercido contra la norma contenida en el artículo 44 del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao, corresponde su conocimiento y decisión a un Tribunal Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, conforme a la motivación que antecede. Así se decide.

### **Decisión**

Por lo razonamientos antes expuestos, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 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 nulidad por inconstitucionalidad, ejercida conjuntamente con amparo constitucional contra la disposición normativa prevista en el artículo 44 del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao, de fecha

17 de febrero de 1997, publicado en la Orden del Día en fecha 19 de febrero de 1997 y recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad así como medida cautelar innominada, contra los siguientes actos administrativos de efectos particulares: a) el dictado en fecha 28 de abril de 1997 mediante el cual destituyen al ciudadano Acacio Herrera Patiño, del cargo de Detective I que desempeñaba en el Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao; b) el expedido en fecha 15 de enero de 1998, a través del cual se declara sin lugar el recurso de reconsideración y c) el acto administrativo presunto, derivado del recurso jerárquico interpuesto en fecha 24 de abril de 1998, todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 50 de la Constitución derogada; artículo 3° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; artículos 132, 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil, por los abogados **Carlos Miguel Escarrá Malavé, Fernando José Escarrá Malavé, Oscar Emilio China Leon, Alicia Monagas Borges, Carlos Enrique Mouriño Vaquero, Gustavo Martínez Morales y Geraldine López Blanco**, actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano **Acacio Herrera Patiño**.

2. Se **inaplica**, en el caso de autos, el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por ser inconstitucional, al enfrentar de manera incontestable el artículo 259 de la Constitución, en cuanto sustrae a los tribunales contencioso administrativo distintos a la Sala Político-Administrativa de este Tribunal Supremo, la competencia que le fue otorgada por la propia Constitución para conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares) contrarios a Derecho.

3. En consecuencia de lo anterior, un Tribunal Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital es el juzgado **competente** para conocer el recurso de nulidad por inconstitucionalidad ejercido conjuntamente con amparo constitucional contra el contenido normativo del artículo 44 del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao, de fecha 17 de febrero de 1997 y recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad así como medida cautelar innominada, contra los actos administrativos de efectos particulares señalados con anterioridad.

4. Se ordena remitir el expediente al tribunal distribuidor competente.

Publíquese, regístrese, comuníquese y remítase el presente expediente. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas a los 4 días del mes de Abril del año 2000. Años: 189° de la Independencia y 141° de la Federación.

El Presidente,

**Iván Rincón Urdaneta**

El Vice-Presidente,

**Jesús Eduardo Cabrera**

Magistrados,

**Héctor Peña Torrelles**

Ponente

**José M. Delgado Ocando**

**Moisés A. Troconis V.**

El Secretario,

**José Leonardo Requena Cabello**

HPT/jlv

Exp. N°: 00-0685, sentencia 194 de 4-4-00