



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
EN SU NOMBRE

**EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA**  
EN SALA CONSTITUCIONAL  
Expediente n.º 16-0522

Magistrada Ponente: **GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO**

Consta en autos que el 30 de mayo de 2016, el abogado Gonzalo Javier Olivares Castro, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el n.º 124.023, en su condición de apoderado judicial de **PROMOTORA 6207, C.A.**, con inscripción por ante el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y estado Miranda, el ocho (08) de octubre de 2013, anotada bajo el n.º 77, tomo 92-A, intentó, ante esta Sala, la revisión constitucional de la sentencia n.º 2015-1225 dictada el 16 de diciembre de 2015 por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que declaró: i) con lugar el recurso de apelación interpuesto por la representación judicial del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda contra la decisión dictada el 11 de mayo de 2015, emitida por el Juzgado Superior Cuarto Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, mediante la cual se declaró con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con amparo cautelar interpuesto por la hoy solicitante de la revisión, contra el acto administrativo contenido en el acuerdo n.º 022-13 del 17 de septiembre de 2013, publicado en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre del estado Bolivariano de Miranda n.º 296-09/2013, a través del cual el Concejo Municipal procedió a levantar la sanción al acuerdo n.º 102-07 del 12 de marzo de 2007, en el que se declaraba que el lote de terreno, propiedad de la peticionaria de revisión, ubicado en la Manzana D, Avenida Santa María de la Urbanización Santa María jurisdicción del Municipio Sucre de esta ciudad Capital e identificado con el número de catastro 417/04-09, que tenía asignada la zonificación R-3, conforme a la Ordenanza de Zonificación del Municipio Autónomo Sucre publicada en la Gaceta Municipal Extraordinario n.º 382-10/92 del 10 de octubre de 1992, en consecuencia, revocó el fallo apelado; (ii) inadmisibles los recursos contenciosos administrativos de nulidad por falta de legitimación activa de la recurrente.

Luego de la recepción del expediente de la causa, se dio cuenta en Sala por auto del 2 de junio de 2016 y se designó ponente a la Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado, quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

## I

### **DE LA PRETENSIÓN DE LA PARTE SOLICITANTE**

El apoderado judicial de la parte solicitante expone lo siguiente:

Que “...*PROMOTORA 6207, C.A., adquirió mediante documento debidamente autenticado por ante la Notaria Trigésima Novena del Municipio Libertador, de fecha 02 de diciembre de 2013, inserto bajo el Nro. 23, tomo 192 de los libros de autenticaciones llevados por esa Notaría y, posteriormente Registrado por ante la oficina Subalterna del Segundo Circuito de Registro Público del Municipio Sucre del Estado Miranda, bajo el Nro. 2013.2408, asiento registral 1 del inmueble matriculado con el Nro. 239.13.9.2.5747, correspondiente al Libro de Folio Real del año 2013, un lote de terreno, situado en la urbanización Santa María, jurisdicción del Municipio Manuel Díaz Rodríguez, del antes Distrito Sucre, hoy Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda, con un área de extensión de seis mil doscientos siete metros cuadrados con cincuenta y cinco decímetros cuadrados (6.207,55 M2), a través de un contrato de compra venta suscrito con la empresa INVERSIONES GONCAR, C.A.*”.

Que “... [a]l momento de pactarse la negociación en comento el uso asignado al inmueble era el establecido por el Concejo Municipal del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda mediante Acuerdo Nro. 102-07, de fecha 12 de marzo del año 2007, publicado, en Gaceta Municipal N 128-03/2007, en el que se desafectó el uso asignado a dicho lote de terreno en la Ordenanza de Zonificación de fecha 10 de octubre de 1992, así como el establecido en el plano general de zonificación aprobado bajo el oficio Nro. 252 del 10 de junio de 1958, estableciéndose que el mismo contaba con un uso R-3 que alude a los usos permitidos en la zonificación R-1 y vivienda Unifamiliar y Bifamiliar aislada”.

Que “[a]simismo, se encontraba en vigencia un permiso para la edificación de obra nueva que le había sido concedido a la vendedora (Inversiones Goncar, C.A.) por las autoridades municipales la Constancia de Cumplimiento de Variables Urbanas Nro. 4-0466 de fecha 26 de noviembre de 2008, para desarrollar una obra nueva (desarrollo urbanístico de vivienda); y a través de la Dirección de Ingeniería Municipal el correspondiente Cartel o Cartón de inicio de Obra Nueva”.

Que “...una vez celebrado el contrato [su] representada procedió a realizar los trámites necesarios para iniciar los trabajos permisados, no obstante mediante acuerdo Nro. 022-13 de fecha 17 de septiembre de 2013, publicado en Gaceta Municipal N 296- 09/2013, el Concejo Municipal procedió a levantarle la Sanción al Acuerdo N 102-07 de fecha 12 de marzo de 2007, luego de aprobar íntegramente un supuesto informe presentado por la Comisión Permanente de Ecología, Ambiente, Vivienda y Hábitat de dicho ente legislativo donde se solicita la nulidad absoluta del Acuerdo 102-07 ya identificado, bajo la premisa de que hubo omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal”.

Que “[e]n consecuencia, el lote de terreno propiedad de [su] representada quedó regido por la zonificación P, que alude a un parque, lo que sin duda representó una lesión a los derechos que como propietaria le asisten y motivó la interposición del recurso contencioso administrativo de nulidad que fue conocido por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital”.

Que “[t]ramitada dicha acción de nulidad, fue decidida en fecha 11 de mayo de 2015, declarándose con lugar la pretensión de mi mandante, por haberse advertido la existencia de la violación al derecho a la defensa y al debido proceso que la asistía como propietaria del lote, toda vez que la administración limitó su uso sin sustanciar procedimiento administrativo alguno”.

Que “[c]ontra la precitada decisión, fue ejercido por la representación municipal, el recurso de apelación, del cual correspondió conocer a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, órgano

*jurisdiccional ese que mediante sentencia N. 2015-1225 de fecha dieciséis (16) de diciembre de 2015 dispuso declarar inadmisibile la acción interpuesta, decisión esa contra la cual se ejerce el presente recurso de revisión”.*

Luego de una cita referida a los fundamentos utilizados por la decisión cuestionada sobre su legitimación para atacar el acto administrativo cuestionado, sostuvo:

*Que “[e]n vigencia del régimen previsto en la Constitución Nacional del año 1961, bajo cuyos principios fue dictada la hoy derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (1976), se exigía para recurrir en el contencioso administrativo, la existencia de un interés “personal, legítimo y directo”.*

*Que “[d]icha noción fue progresivamente abandonada, con la evolución del contencioso administrativo, y más rápidamente con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo artículo 26 se reconoce textualmente lo siguiente...”.*

*Que “Dicha norma [artículo 26 constitucional] consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, conocido también como garantía jurisdiccional que implica conforme lo ha señalado con carácter vinculante esa Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, es decir, no sólo el derecho de acceso sino también el derecho a que, cumplidos los requisitos establecidos en las leyes adjetivas, los órganos judiciales conozcan el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión dictada en derecho, determinen el contenido y la extensión del derecho deducido. (Véase decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia Nro. 708/01, caso: Adolfo Guevara y otros)”.*

*Que “[e]n observancia a la precitada disposición, este Alto Tribunal fue flexibilizando la noción de interés calificado que se exigía para recurrir de actos de efectos particulares, a la luz del artículo 121 de la entonces Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (1976) recogida en similares términos en el artículo 21 párrafo 9 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004), que expresaba: Artículo 21. (...) Toda persona natural o jurídica (...) que tenga interés personal, legítimo y directo en impugnar un acto administrativo de efectos particulares, puede demandar la nulidad del mismo ante el Tribunal Supremo de Justicia, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad...”.*

*Que “...[e]n tal sentido, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, entre otras en sentencia del 13 de abril del año 2000, caso: FIVENEZ, S.A.C.A.”, estableció que el interés para el cuestionamiento de los actos administrativos de efectos particulares, si bien debía ser legítimo, no podía exigirse que fuese personal y directo, en atención a los nuevos postulados constitucionales.*

*Que “...la Sala Constitucional que hoy ustedes tan dignamente conforman, en numerosas decisiones ha dado prevalencia al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y con ello al principio pro actione cuando su aplicación se ve cercenada por la existencia de normas legales que le limitan, tal es el caso de las decisiones que han relajado la aplicación del artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que impedía en el derecho administrativo, acceder a la vía judicial hasta tanto se produjera la decisión en sede administrativa de los recursos interpuestos o de aquellas que aluden a los límites de la aplicación del artículo 425 numeral 9 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, cuya interpretación literal podía limitar el acceso a los órganos jurisdiccionales para cuestionar los actos administrativos emanados de las Inspectorías del Trabajo en materia de estabilidad laboral (Véase entre otras*

decisiones Nros. 957 del 9 de mayo de 2006 caso: Luis Eduardo Moncada Izquierdo; y 1063 de fecha 5 de agosto de 2014, caso: Alcaldía del Municipio Autónomo Acevedo del Estado Bolivariano de Miranda).”

Que “[b]ajo esa misma visión el legislador nacional, al dictar la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010) rompió las barreras de acceso a la justicia que para el contencioso administrativo contenía la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004) antes citada, cuando en su artículo 29 expresó textualmente: “Artículo 29.- Están legitimados para actuar en la jurisdicción contencioso administrativa todas las personas que tengan un interés jurídico actual”

Que “...la doctrina patria ha señalado y así ha sido estimado por ese Alto Tribunal que la exigencia que se contiene en la norma transcrita simplemente atiende a la legitimidad del interés alegado, que no es otra que la adecuación a la ley de los motivos para accionar, a la relevancia en el mundo jurídico del acto que se pretende enervar, lo que traduce el aspecto jurídica y a la existencia misma del interés, lo que representa su actualidad, pues se excluye la posibilidad de litigar en virtud de un interés futuro e incierto”.

Que “[e]n el caso de autos, [su] representada funge como actual propietaria del lote de terreno afectado a través del acto administrativo recurrido, contenido en el Acuerdo Nro. 022-13 dictado por el Concejo Municipal del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda el 17 de septiembre de 2013, hecho ese que no aparece controvertido en la presente causa, pues fue reconocido ampliamente por la administración municipal a lo largo del juicio no solo en sus escritos, sino aún al no haber ejercido acción alguna en contra del documento autenticado ante Notaria Trigésima Novena del Municipio Libertador, de fecha 02 de diciembre de 2013, inserto bajo el Nro. 23, tomo 192 de los libros de autenticaciones llevados por esa Notaría, el cual aparece debidamente registrado ante la Oficina Subalterna del Segundo Circuito de Registro Público del Municipio Sucre del Estado Miranda, bajo el Nro. 2013.2408, asiento registral 1 del inmueble matriculado con el Nro. 239.13.92.5747 según lo expuesto en autos”.

Que “lo indicado deja ver la legitimidad y actualidad del interés de [su] mandante en el ejercicio de la presente acción de nulidad, lo que adicionado al efecto que genera el acto recurrido para ésta como propietaria del lote afectado, cuya zonificación pasa a tenor del mismo de ser la asignada a la nomenclatura R-3 de la Ordenanza de Zonificación del Municipio Autónomo Sucre publicada en el N2 extraordinario 382-10/92 de fecha 10 de octubre de 1992, que comprende los usos permitidos en la zonificación R-1 y Vivienda Unifamiliar y Bifamiliar, a ser la consagrada en la nomenclatura P que corresponde al uso Parque del referido texto legal, circunstancia que sin dudas se traduce en una disminución drástica de los usos permitidos sobre el lote, lo que configura el aspecto jurídico del interés que se reclama en la presente causa, pues la disminución de las potestades propias del derecho de propiedad que genera el contenido del acto recurrido, afecta negativamente la esfera jurídica de [su] mandante pues limita su potestad de dominio sobre el predio”.

Que “[a]nte lo expuesto, no debe quedar duda que en el caso de autos, [su] representada Promotora 6207 CA, cumple con los requisitos previstos en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para accionar la nulidad del Acuerdo impugnado, pues ostenta un interés jurídico actual en la nulidad del mismo”.

Que “...cuando la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo al dictar su decisión estimó que [su] representada no cumplía con el interés necesario para recurrir con fundamento en: I) que la empresa Promotora 6207 C.A., obtuvo su personalidad jurídica a través de un acto posterior a la emisión del Acuerdo impugnado; II) que no consta en el expediente el registro del documento de compra venta suscrito entre nuestra

*representada y la sociedad mercantil Inversiones Goncar C.A., lo que impide la oponibilidad del derecho que ostenta frente a terceros, entre ellos el Municipio conforme lo establece el artículo 1.924 del Código Civil de Venezuela, sin dudas está cercenando el propio derecho a la tutela judicial efectiva y la obligatoriedad que a la interpretación de éste en función del principio pro actione ha venido estableciendo esta Sala Constitucional al reconocer reiteradamente que debe favorecerse el acceso de las personas naturales o jurídicas a los órganos de justicia. (Vid. Sentencias Nros. 90/1983 del 7 de noviembre de 2000, 117/1986 del 13 de octubre de 2000 y 759 del 20 de julio del mismo año)”.*

*Que “[e]n virtud de lo expuesto, no debe quedar duda entonces que al establecer la Corte Primera al emitir el fallo recurrido en revisión, que: “(...) la cualidad para accionar contra los actos administrativos de efectos particulares (...) ha sido objeto de interpretación por la doctrina, en el sentido de que el interés en la legalidad sea especialmente calificado y protegido; por ser el recurrente, por ejemplo la persona destinataria del acto, o por estar colocado en una especial situación de hecho frente a dicho acto administrativo que exija aquella protección (...); utilizó como fundamento la definición del interés que imperaba a la luz de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (1976), cuyo contenido fue abandonado por la doctrina jurisprudencial emanada de este Alto Tribunal desde finales de la década de los noventa (90) y aún con más firmeza por mandato expreso de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999”.*

*Que “...lo expuesto aparece afianzado si se revisan las decisiones citadas como fundamento del precitado fallo, esto es las Sentencias Nros. 3673 del 2 de junio de 2005 (caso: Programa Venezolano de Educación — Acción en Derechos Humanos); y 00192 del 20 de febrero de 2011 (caso: Luis Ismael Mendoza Morales contra el Decreto 2.509 dictado por el Presidente de la República en fecha 27 de diciembre de 1977), en las cuales la Sala Político Administrativa de este Alto Tribunal al analizar interés de cada caso, esgrime su análisis utilizando como base legal la Ley Orgánica de la hoy extinta Corte Suprema de Justicia, lo cual además de denotar por parte del juzgado de segunda instancia un profundo desconocimiento de la ley aplicable y una violación al principio de expectativa plausible y confianza legítima, digno de la declaratoria de error excusable por parte de este Alto Tribunal, se convierte en una vulneración del derecho de accionar por parte de Promotora 6207, C.A...”.*

*Que “[l]o expuesto, se ve afianzado si se considera adicionalmente que la decisión tiene su fundamento en una norma que resulta inaplicable al caso concreto, tal es el artículo 1.924 del Código Civil Venezolano, que establece textualmente lo siguiente:*

*Artículo 1.924.- Los documentos, actos y sentencias que la Ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registrados, no tienen ningún efecto contra terceros que, por cualquier título hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble. Cuando la ley exige un título registrado para hacer valer un derecho, no puede suplirse aquél con otra clase de prueba, salvo disposición en contrario.*

*Que esa “Norma (...) hace inoponible el acto que no conste en un documento registrado a ‘determinados terceros’, siendo preciso que éstos tengan derechos sobre el inmueble, que tales derechos se hallen sujetos al régimen de publicidad del registro y que los adquiridos hayan sido conservados legalmente”.*

*Que “[d]e ninguna manera dicha norma hace ineficaces los actos que, teniendo por objeto un derecho sobre inmuebles, no consten de un documento registrado, ya que no es Imprescindible el documento registrado para demostrar la adquisición del derecho de propiedad, pues no constituye ésta solemnidad*

*requerida por el Código Civil para el perfeccionamiento de los actos que versen sobre la transmisión del mismo”.*

*Que “[e]n síntesis, la norma en comento exige la formalidad del registro únicamente con respecto a los terceros que hayan adquirido derechos reales en el inmueble objeto de controversia, lo que excluye la aplicación de la misma en el caso de autos, pues el Municipio funge como un tercero ajeno al inmueble cuya actuación sobre éste se circunscribe a las potestades de control urbanístico, de ahí la suficiencia del documento público autenticado traído a los autos por mi representada, así como la mención de los datos de registro del mismo que aparece transcrita en el libelo de demanda (y que no fue objetada por la demandada), para tener acreditada condición de titular del derecho de propiedad sobre la parcela afectada por el acto recurrido a la sociedad mercantil Promotora 6207 C.A., circunstancias de las cuales se hace evidente que la decisión recurrida en revisión impuso a [su] representada la obligación de cumplir con formalidades no exigidas en la norma, en franca violación del artículo 259 del Texto Fundamental”.*

*Que “[a] lo expuesto, debe adicionarse que [su] representada adquirió el inmueble afectado por el Acuerdo Nro. 022-13 del 17 de septiembre de 2013 publicado en Gaceta Municipal Nro. 296-09/2013 por compra que hizo de él según consta en el tantas veces citado documento autenticado (...), es decir, no habiendo cumplido aún los primeros tres meses de la emisión del acto recurrido de ahí que al haberse interpuesto el recurso contencioso administrativo de anulación el día 3 de febrero de 2014, es decir, cuando no habían transcurrido los cien (100) primeros días después de la emisión del precitado Acuerdo, se encontraba la empresa Promotora 6207 C.A., aún dentro de los cientos ochenta (180) días previstos en el artículo 32 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para enervar los efectos negativos del Acuerdo impugnado”.*

*Que “[d]e tales aspectos de la empresa Promotora 6207 C.A., para enervar los efectos del acto recurrido, naciendo el interés jurídico actual que ostenta, una vez ingresó [sic] a su patrimonio el derecho de propiedad adquirido según el precitado documento de compra venta, el cual además transfiere al propietario la totalidad de los derechos del vendedor, incluidos aquellos derivados de la ley, tal es el caso de la posibilidad de enervar los efectos dañosos de la actuación administrativa”.*

*Que “[e]n consecuencia, erró la Corte Primera al señalar que no existía legitimación activa de [su] mandante para enervar los efectos del acto recurrido, pues si bien es cierto para el momento en que se produjo la emisión del Acuerdo impugnado ésta no era propietaria del Inmueble, no lo es menos que para el momento en que adquirió el derecho de propiedad del inmueble aún se encontraba en tiempo hábil para atacar el acto que limitaba el atributo uso del derecho adquirido, lo que la facultaba para ejercer la acción en comento”.*

Por otro lado, la representación judicial de la peticionaria de control de la constitucionalidad fundamentó su petición de nulidad de la decisión que forma su objeto la nulidad, en la violación de los artículos 26, 115 y 257 del texto fundamental, así como por el desconocimiento de los precedentes dictados por esta Sala Constitucional referidos al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y la preponderancia del principio *por actionae*.

Por último, solicitó: se “...declare HA LUGAR el Recurso Extraordinario de revisión interpuesto y en consecuencia NULA la decisión dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo’ Nro. 2015-1225 de fecha dieciséis (16) de diciembre de 2015”.

## II

### DE LA COMPETENCIA DE LA SALA

El artículo 336.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela le atribuye a la Sala Constitucional la potestad de: “... *Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva*”.

Tal potestad de revisión de sentencias abarca fallos que hayan sido expedidos tanto por las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 25.11 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia) como por los demás tribunales de la República (artículo 25.10 *eiusdem*), pues la intención final es que la Sala Constitucional ejerza su atribución de máximo intérprete de la Constitución, según lo que establece el artículo 335 del Texto Fundamental.

Así, el artículo 25 cardinales 10 y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que recogió la jurisprudencia de esta Sala, disponen lo siguiente:

*“Son competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: (...)*

*10. Revisar las sentencias definitivamente firmes que sean dictadas por los tribunales de la República, cuando hayan desconocido algún precedente dictado por la Sala Constitucional; efectuado una indebida aplicación de una norma o principio constitucional; o producido un error grave en su interpretación; o por falta de aplicación de algún principio o normas constitucionales.*

*11. Revisar las sentencias dictadas por las otras Salas que se subsuman en los supuestos que señala el numeral anterior, así como la violación de principios jurídicos fundamentales que estén contenidos en la Constitución de la República, tratados, pactos o convenios internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República o cuando incurran en violaciones de derechos constitucionales”.*

En el presente caso se requirió la revisión de la sentencia n.º 2015-1225 dictada el 16 de diciembre de 2015 por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que declaró: i) con lugar el recurso de apelación interpuesto por la representación judicial del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda y los ciudadanos Fernando Giordano y Vicente Ríos Castillo en su carácter de voceros de Infraestructura y Finanzas del Consejo Comunal De Santa María y Parque Comunal (CONMAPAS) del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda contra la decisión dictada el 11 de mayo de 2015, por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, mediante la cual se había declarado con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con amparo cautelar interpuesto por la hoy solicitante de revisión contra el acto administrativo contenido en el acuerdo n.º 022-13 del 17 de septiembre de 2013, publicado en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre del estado Bolivariano de Miranda n.º 296-09/2013, a través del cual el Concejo Municipal procedió a levantar la sanción al acuerdo n.º 102-07 del 12 de marzo de 2007, en el que se declaraba que el lote de terreno propiedad de la peticionante en revisión ubicado en la Manzana D, Avenida Santa María de la Urbanización Santa María jurisdicción del Municipio Sucre de esta ciudad Capital e identificado con el número de catastro 417/04-09, tenía asignada la zonificación R-3 de la Ordenanza de Zonificación del Municipio Autónomo Sucre publicada en el extraordinario 382-10/92 del 10 de

octubre de 1992, en consecuencia, revocó el fallo apelado; (ii) inadmisibile el recurso contencioso administrativo de nulidad por falta de legitimación activa de la recurrente; razón por la cual esta Sala se declara competente para su conocimiento. Así se establece.

### III DE LA DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN

La decisión objeto de la solicitud de revisión declaró la procedencia del recurso de apelación ejercido contra la decisión dictada el 11 de mayo de 2015, por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, que había estimado la pretensión de nulidad que interpuso la peticionaria de revisión, conjuntamente con amparo cautelar, contra el acto administrativo contenido en el acuerdo n.º 022-13 del 17 de septiembre de 2013, con la consecuente revocación del fallo apelado y la desestimación de la pretensión de nulidad con cimiento en la falta de legitimación activa de la recurrente, con la siguiente argumentación de hecho y de derecho:

...Determinada la competencia de esta Corte para conocer del recurso de apelación interpuesto, se pasa a decidir el mismo en los siguientes términos:

En primer término, observa esta Corte que el presente recurso de apelación se ejerció contra la sentencia dictada en fecha 11 de mayo de 2015, por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, mediante la cual se declaró Con Lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto contra el Concejo Municipal del Municipio Sucre del estado Bolivariano de Miranda, con ocasión a la solicitud de nulidad del acto administrativo dictado por dicho Concejo mediante el cual resolvió aprobar íntegramente el informe presentado por la Comisión Permanente de Ecología, Ambiente y Hábitat y en consecuencia levantar la sanción al Acuerdo N° 102-07 de fecha 12 de marzo de 2007 dictado por el mismo Concejo.

Ahora bien, antes de entrar a resolver los argumentos expuestos sobre los vicios de la sentencia apelada, corresponde resolver previamente realizar [sic] pronunciamiento sobre la legitimidad de la empresa PROMOTORA 6207, C.A. En este sentido, se observa que la representación judicial del Concejo Municipal del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda en su escrito de formalización de la apelación señaló que, ‘...en el presente caso quien tenía la aptitud de atacar el Acuerdo N° 022-13 de fecha 17 de septiembre de 2013, es aquella persona natural o jurídica quien ostentara la propiedad de la parcela sobre la cual versa el acto recurrido’.

Asimismo alegaron que, ‘Siendo esto así, se observa que para el momento en el cual fue dictado el Acuerdo N° 022-13, quien ostentaba la propiedad de la parcela era la sociedad mercantil Inversiones GONCAR, C.A., quienes no reflejaron descontento; considerando que el terreno le fue vendido a la hoy recurrente en fecha 02 de diciembre de 2013, es decir, dos meses y diecisiete días después de publicado en Gaceta Municipal el Acuerdo’ (Negrillas del original)

Que, ‘Visto lo antes citado, y habiendo reconocido como en efecto lo hizo el Tribunal, que Promotora 6207, C.A., no es la persona jurídica legitimada para accionar el aparato jurisdiccional, a los efectos de requerir la tutela de los presuntos derechos vulnerados, resulta incomprensible y contradictoria la decisión tomada por el mismo, declarando con lugar el Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad intentado por la sociedad mercantil mencionada, al carecer de la cualidad necesaria para actuar en el presente proceso’ (Negrillas del original).

Que, ‘Como consecuencia de todo lo antes expuesto, resulta evidente que la sociedad mercantil Promotora 6207, C.A., carece de cualidad para solicitar la nulidad del Acuerdo N° 022-13 de fecha 17 de septiembre de 2013, entendiendo como tal la legitimidad activa para actuar en el proceso judicial, siendo que el mismo fue dictado previo al momento en el cual se perfeccionó la venta de la parcela, aceptando así las características establecidas entre las mismas, condicionadas por el acuerdo recurrido, el cual en ningún momento fue objeto de reclamo o recurso de nulidad alguno, por la persona jurídica que ostentaba la propiedad del terreno, y quien en efecto, tenía la cualidad para reclamar la tutela del derecho presuntamente vulnerado...’



Relacionado con lo anterior, la representación del Consejo Comunal de Santa María y Parque Comunal (CONMAPAS) del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda en su carácter de terceros intervinientes alegaron en su escrito de formalización de la apelación que, ‘...hay una falta de Legitimidad Activa por parte de la recurrente PROMOTORA 6207, C.A., puesto que con relación al lote de terreno plenamente identificado, en todo momento quien se identificó como dueño fue la Sociedad Mercantil INVERSIONES GONCAR, C.A., que el Acuerdo 022-13 de fecha 17 de septiembre de 2013 fue publicado en la Gaceta Municipal No. 296-09/2013, estando la propietaria del terreno en total conocimiento de la existencia del acuerdo controvertido, no ejerció ningún Recurso Administrativo por ante la Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Miranda, ni tampoco por ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y en un todo conforme con dicho acto procede a vender el lote de terreno como PARQUE y es entonces el comprador PROMOTORA 6207, C.A. quien ejerce el presente Recurso, alegando la violación de supuestos derechos que nunca le fueron violados, porque al momento de la firma del Acuerdo 022-13, fecha 17 de septiembre de 2013 y publicado en la Gaceta Municipal, la recurrente no había nacido como Sociedad Mercantil y no era la propietaria del lote de terreno’ (Mayúsculas del original).

Que, ‘...el recurrente adquirió el terreno sobre el cual versa el Acuerdo No. 022-13, en fecha 02 de diciembre de 2013 y el Acuerdo No. 022-13 fue publicado el 17 de septiembre del mismo año, es decir, con anterioridad a la compra – venta, resulta más que evidente que para el momento de la adquisición de la propiedad versaba sobre la misma los efectos del acuerdo en cuestión y la propietaria para ese momento no ejerció ningún recurso ni en instancia administrativa, ni judicial’.

En este sentido, esta Corte debe hacer referencia al artículo 133 en su numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que establece lo siguiente ‘Se declarará la inadmisión de la demanda: 3.- Cuando sea manifiesta la falta de legitimidad o representación que se atribuya el o la demandante, o de quien actúe en su nombre, respectivamente’.

Asimismo, establece el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que, ‘Están legitimadas para actuar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa todas las personas que tengan un interés legítimo actual’.

Lo establecido en las normas transcritas consagra los extremos subjetivos para recurrir de los actos administrativos de efectos particulares y de la admisión de los recursos contenciosos administrativos de nulidad; esto es, el interés personal, legítimo y directo, características que condicionan la legitimidad para actuar en el contencioso administrativo contra actos de efectos particulares o actos generales de efectos particulares. De ellas se colige que la falta de cualidad procesal del que recurre constituye una causal de inadmisibilidad del recurso; en el entendido, que la legitimidad de la parte en el juicio no es sinónimo de titularidad del derecho controvertido, por cuanto la falta de legitimación da lugar a una inadmisibilidad sin que el sentenciador entre a considerar el mérito de la causa. (Rengel-Romberg, Arístides. Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano. Tomo II, pag. 28)

En tal sentido resulta necesario verificar lo expuesto por los apelantes en los escritos contentivos de la formalización de la apelación, de la manera siguiente:

Observa esta Corte que mediante Acuerdo Nro. 022-13 de fecha 17 de septiembre del año 2013, publicado en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda N° 296-09/2013 de fecha 17 de septiembre de 2013; el Concejo Municipal procedió a levantar la sanción al Acuerdo N° 102-07 de fecha 12-03-07, ello luego de aprobar íntegramente el informe presentado por la Comisión Permanente de Ecología, Ambiente, Vivienda y Hábitat donde solicita la nulidad absoluta del Acuerdo 102-07 de fecha 12-03-07.

Asimismo, consta en el expediente el documento constitutivo estatutario de la empresa denominada PROMOTORA 6207, C.A., inscrita en el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda, en fecha ocho (08) de octubre de 2013, anotada bajo el N° 77, Tomo 92-A.

Conforme con tales pruebas documentales, resulta cierto que la empresa demandante obtuvo su personalidad jurídica veintiún (21) días después de haberse publicado en la Gaceta Municipal el acto impugnado. Esta situación permite a esta Corte señalar que difícilmente podía el Concejo

Municipal notificar de procedimiento alguno a la empresa demandante, visto que la misma ni siquiera había adquirido personalidad jurídica para realizar algún acto legal.

Por otra parte, riel a los folios treinta y tres (33) y treinta y cuatro (34) documento presentado por ante la Notaría Pública Trigésima Novena del Municipio Libertador del Distrito Capital a través del cual consta la venta realizada por Inversiones GONCAR, C.A. a la sociedad mercantil Promotora 6207, C.A. de un inmueble constituido por ‘...un (1) lote de terreno que mide SEIS MIL DOSCIENTOS SIETE METROS CUADRADOS CON CINCUENTA Y CINCO DECIMETROS CUADRADOS (6.207,55mts2), ubicado en la urbanización Santa María, Jurisdicción del Municipio Sucre del Estado Miranda, con frente a la Avenida Santa María de la misma Urbanización...’.

Observa esta Corte que el documento en cuestión no consta en autos que el mismo se encuentre debidamente registrado. Sobre este punto, ha establecido la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 323 de fecha 6 de octubre del 2000 (caso: recurso de casación anunciado y formalizado contra la sentencia de fecha 18 de febrero de 2000, dictada por el Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira) lo siguiente:

(omissis)

El formalizante aduce que el sentenciador de la recurrida le negó aplicación a la norma contenida en el artículo 1.924 del Código Civil, con fundamento en que ante la dualidad de documentos públicos aportados por ambas partes, tenía que establecer cuál es de vieja data, para determinar cuál de ellos debía tenerse como cierto, a los fines de la procedencia de la acción reivindicatoria. Asimismo, aduce que ‘la recurrida tenía que aplicar y no aplicó los artículos 1.356, 1.357, 1.359, 1.360 y 1.361 del Código Civil’.

Ahora bien, el artículo 1.924 del Código Civil establece:

‘Los documentos, actos y sentencias que la ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registrados, no tienen ningún efecto contra terceros, que por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble.

Cuando la ley exige un título registrado para hacer valer un derecho, no puede suplirse aquél con otra clase de prueba, salvo disposiciones especiales’.

De acuerdo con jurisprudencia de esta Sala, el artículo 1.924 del Código Civil distingue los efectos de la falta de protocolización de un acto en dos supuestos: el primer párrafo, se refiere a los actos en que la formalidad del registro es simplemente ad probationem, a diferencia del supuesto contenido en el segundo párrafo, que establece que en los casos determinados por la ley el registro es esencial para la validez del acto y no es admisible otra clase de prueba para hacer valer un derecho, o sea que la formalidad, en este caso, es ad solemnitatem. Cuando el registro es ad probationem, el acto no registrado no surte efectos contra terceros que por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble. (Sent. del 3 y 11 de julio de 1968).

(omissis)

La anterior transcripción de la recurrida revela que el sentenciador sí aplicó la norma in comento, por cuanto al tratarse de la reivindicación de un inmueble, el medio idóneo para probar el derecho de propiedad sobre dicho inmueble ante el poseedor, así como las construcciones existentes en él, tiene que ser, necesariamente, el documento de compra venta debidamente registrado, y que por tal razón es oponible ante terceros, requisito fundamental de procedencia de la pretensión.

‘(omissis)

En base a lo anterior, esta Corte puede concluir que la documental referida a la venta realizada por Inversiones GONCAR, C.A. a la sociedad mercantil Promotora 6207, C.A. del inmueble objeto del Acuerdo impugnado; al no cumplir con el requisito registral establecido en el artículo 1.924 del Código Civil de Venezuela y analizado en el fallo anteriormente citado no resulta de manera alguna exigible ante terceros, por lo que esta Corte para poder verificar la legitimación de la sociedad mercantil Promotora 6207, C.A., para impugnar el Acuerdo Nro. 022-13 de fecha 17 de septiembre del año 2013, publicado en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda N° 296-09/2013, de fecha 17 de septiembre de 2013, debe evaluarse la naturaleza del acto impugnado.

En efecto, la cualidad para accionar contra los actos administrativos de efectos particulares o actos generales de efectos particulares ha sido objeto de interpretación por la doctrina, en el sentido de que el interés en la legalidad sea especialmente calificado y protegido, por ser el recurrente, por ejemplo la persona destinataria del acto, o por estar colocado en una especial situación de hecho frente a dicho acto administrativo que exija aquella protección.

Por su parte, ha establecido la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 2 de junio de 2005 en sentencia N° 03673 (caso: Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) y otros contra Resolución dictada por el Ministro de Educación (actualmente, Ministro de Educación y Deportes) número 148, de fecha 7 de julio de 1999, publicada en Gaceta Oficial número 5.362 Extraordinario, de fecha 9 de julio de 1999) lo siguiente:

‘Ciertamente, la Sala en esta materia, ha venido precisando que cualquier persona natural o jurídica puede acceder al contencioso administrativo de nulidad, con el simple interés jurídico (interés simple) de impugnar la constitucionalidad o ilegalidad de un acto de efectos generales.

Asimismo, vale la pena referir otra decisión de la Sala, recaída en el caso: Agremiados del Colegio de Nutricionistas y Dietistas de Venezuela, en la cual, se distingue claramente entre el interés requerido para impugnar actos administrativos de efectos particulares y el requerido para recurrir contra los actos de efectos generales, de la manera siguiente:

‘...En criterio de esta Sala, cuando el objeto del recurso de nulidad se refiere a un acto administrativo de efectos particulares la legitimación activa exigida es, de acuerdo a los claros términos de los artículos 121 y 124, ordinal 1°, la de un interés legítimo, personal y directo, esto es, que el interés en la legalidad de la actividad administrativa está calificado por el legislador, por ello se requiere que el recurrente, por ejemplo, sea el destinatario del acto, o cualquier otro sujeto que, sin ser titular de derechos subjetivos administrativos, se encuentre en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, le hace más sensible que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la ley. Éstos últimos han sido llamados por la doctrina interesados legítimos.

Distinto a lo antes dicho resulta la noción de simple interés, es decir, el interés no calificado por el legislador y que se refiere a la facultad que tiene cualquier ciudadano de impugnar la actuación administrativa, siempre que ésta le afecte en su esfera jurídica. Este interés simple, pero particularizado, condicionado a que afecte derechos o intereses de quien recurre, es el que se exige para solicitar la nulidad de actos de la Administración de efectos generales.

Por tanto, puede afirmarse que en el contencioso administrativo la legitimación activa para recurrir de un acto que aparezca ilegal dependerá de la clasificación del acto mismo, esto es, si es de efectos generales o de efectos particulares. Como se dijo, en el primero de los casos, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 112, se refiere al simple interés particularizado, en tanto que, cuando se trata de la impugnación de actos administrativos de efectos particulares, el interés está calificado por el legislador al detallar que el mismo debe ser legítimo, personal y directo, es decir, un interés actual, concreto, que afecte directamente a sus destinatarios, a aquellos que han establecido una relación jurídica con la Administración Pública o a todo aquel a quien la providencia administrativa afecta en su derecho o interés legítimo...’. (Vid. Sent. de la SPA N° 01084 de fecha 11 de mayo de 2000). Subrayado de esta sentencia’.

Relacionado con lo anterior ha establecido la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia a través de sentencia N° 00192 de fecha 20 de febrero del 2011 (caso: Luis Ismael Mendoza Morales contra el Decreto N° 2.509 dictado por el Presidente de la República en fecha 27 de diciembre de 1977) lo siguiente:

‘(omissis)

Ha sido alegada, tanto por la representación judicial de la República como por la representación judicial del Instituto Pedagógico Monseñor Rafael Aria Blanco, la naturaleza de acto general de efectos particulares del Decreto 2.509, con el efecto reflejo de que la determinación de la naturaleza del acto incide directamente sobre la procedencia eventual de las otras dos causales de inadmisibilidad invocadas, como lo son la falta de legitimación o interés el recurrente, y la caducidad de la acción. Obviamente, si se tratase de un acto general de efectos generales, su

carácter normativo derivaría tanto en la imposibilidad de que la acción caduque, como en la cualidad genérica de cualquier ciudadano para intentar la acción según se desprende del contenido del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en un procedimiento especial regulado por dicho cuerpo normativo. Mientras que de concluirse que el Decreto N° 2.509 constituye un acto general de efectos particulares, la acción de impugnación sería susceptible de caducidad y requeriría el interés calificado pautado por el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el procedimiento a seguir sería distinto del establecido para la tramitación de los actos generales de efectos generales.

Por tanto, debe la Sala previamente establecer la naturaleza jurídica del acto impugnado, para luego determinar la procedencia o no de las causales alegadas.

En tal sentido, para el momento actual existe pacífica aceptación en superar el antiguo postulado doctrinario y jurisprudencial que restringía la noción de los actos administrativos generales a aquellos actos de contenido y de rango normativo.

Más amplia y flexiblemente, la generalidad de un acto administrativo se percibe hoy como predicable de aquellos actos que tienen un carácter o rango formal normativo que crean normas jurídicas abstractas o reglas de derecho de aquellos dirigidos a un número indeterminado e indeterminable apriorísticamente de destinatarios, e inclusive, su idoneidad para ser aplicado en forma reiterada en el futuro.

El origen patrio de la ruptura del molde que fusionaba los actos administrativos generales o de efectos generales sólo con los actos de contenido normativo, vino propiciada, por la redacción del artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que se refiere a los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas.

Por el contrario, el acto administrativo de efectos particulares se conceptúa caracterizándolo por su ausencia o falta de contenido normativo destinado a sujetos específicos e individualizables perfectamente y por el agotamiento de su eficacia causal al ser aplicados.

A su vez, los actos administrativos generales pueden ser de efectos particulares en atención a la formación de su calificación gramatical con fundamento en su rango formal y en su incidencia sobre un número determinado o determinable de sujetos. En otras palabras, no siempre coincide la calificación o rango formal del acto como general, con la particularidad o especificidad de su contenido respecto a un número determinado o determinable de personas que reciben sus efectos.

En este proceso de decantación conceptual quedó descartada la radical posición de la doctrina italiana que considera que todo acto administrativo debe referirse a una actividad concreta desarrollada por un agente administrativo, referida a casos concretos, es decir, un acto emitido en el ejercicio específico de funciones administrativas. De allí que para este sector doctrinal todo acto que emane del agente administrativo y tenga carácter general o abstracto no será un acto administrativo sino de la administración.

(omissis)

En el presente caso se observa que el acto administrativo recurrido establece lo siguiente en su parte dispositiva:

‘ACUERDA

PRIMERO: Aprobar íntegramente el informe presentado por la Comisión Permanente de Ecología, Ambiente, Vivienda y Hábitat donde se solicita la Nulidad Absoluta del Acuerdo N° 102-07, de fecha 12-03-07; por cuanto hubo omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

SEGUNDO: Levantarle la sanción al Acuerdo N° 102-07, de fecha 12-03-07.

TERCERO: Notificar del presente Acuerdo a los interesados.

CUARTO: Publíquese el presente Acuerdo, en la Gaceta Municipal”

(Negritas del original)

De lo anterior esta Corte concluye que: 1) el acto administrativo no contiene acto normativo en su dispositiva; 2) está destinado a sujetos específicos y perfectamente individualizables; 3) únicamente afecta la esfera jurídica de sujetos de derechos contabilizables e individualizables; por lo que efectivamente se trata de un acto administrativo general de efectos particulares por lo que tal como ha sido citado anteriormente y de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es necesaria la existencia de un interés jurídico actual.

Ahora bien, tal y como se ha establecido anteriormente, no existe prueba alguna que demuestre el interés legítimo y directo de la sociedad mercantil recurrente Promotora 6207, C.A., puesto que el Acuerdo impugnado había sido sancionado mucho antes de la compra realizada por la demandante, e incluso antes de la adquisición de personalidad jurídica de la misma. Por lo que en consecuencia considera esta Corte que debe ser declarado INADMISIBLE el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto conjuntamente con amparo cautelar de conformidad con el numeral 3 del artículo 133 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia aplicable supletoriamente de acuerdo al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en concordancia con el artículo 29 eiusdem; y en consecuencia REVOCA el fallo dictado por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo en fecha 11 de mayo de 2015 y declara CON LUGAR el recurso de apelación interpuesto. Así se declara.

En consecuencia, considera esta Corte que resulta inoficioso pronunciarse sobre los demás vicios alegados. Así se decide.

VII

#### DECISIÓN

Por las razones precedentemente expuestas, esta Corte administrando justicia, en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, y por autoridad de la Ley, declara:

1. Su COMPETENCIA para conocer del recurso de apelación interpuesto en fecha 15 de julio de 2015 por la Abogada Carolina Otto Camacaro, actuando con el carácter de Apoderada Judicial del MUNICIPIO SUCRE DEL ESTADO BOLIVARIANO MIRANDA y los ciudadanos Fernando Giordano y Vicente Ríos Castillo en su carácter de voceros de Infraestructura y Finanzas del CONSEJO COMUNAL DE SANTA MARÍA Y PARQUE COMUNAL (CONMAPAS) DEL MUNICIPIO SUCRE DEL ESTADO BOLIVARIANO DE MIRANDA, debidamente asistidos por la Abogada Iris Josefina Portillo Parejo, contra la sentencia dictada en fecha 11 de mayo de 2015, por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo, mediante la cual se declaró Con Lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto.
2. CON LUGAR el recurso de apelación interpuesto.
3. REVOCA el fallo apelado.
4. INADMISIBLE el recurso contencioso administrativo de nulidad por falta de legitimación activa”.

### III

#### CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

En el caso bajo estudio se solicitó la revisión constitucional de la sentencia n.º 2015-1225 dictada el 16 de diciembre de 2015 por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual declaró: i) con lugar el recurso de apelación interpuesto por la representación judicial del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda y los ciudadanos Fernando Giordano y Vicente Ríos Castillo en su carácter de voceros de Infraestructura y Finanzas del Consejo Comunal De Santa María y Parque Comunal (CONMAPAS) del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda contra la decisión dictada el 11 de mayo de 2015, por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, en la que se había declarado con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con amparo cautelar interpuesto por la hoy solicitante de la revisión contra el acto administrativo contenido en el acuerdo n.º 022-13 del 17 de septiembre de 2013, publicado en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre del estado Bolivariano de Miranda n.º 296-09/2013, a través del cual el Concejo Municipal procedió a levantar la sanción al acuerdo n.º 102-07 del 12 de marzo de 2007, en el que se declaraba que el lote de terreno propiedad de la peticionaria en

revisión ubicado en la Manzana D, Avenida Santa María de la Urbanización Santa María jurisdicción del Municipio Sucre de esta ciudad Capital e identificado con el número de catastro 417/04-09, que tenía asignada la zonificación R-3, conforme a la Ordenanza de Zonificación del Municipio Autónomo Sucre, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinario, n.º 382-10/92 del 10 de octubre de 1992, en consecuencia revocó el fallo apelado; (ii) la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo de nulidad por falta de legitimación activa de la recurrente.

Es pertinente aclarar que esta Sala, al momento de la ejecución de su potestad de revisión de sentencias definitivamente firmes, está obligada, de acuerdo con una interpretación uniforme de la Constitución y en consideración a la garantía de la cosa juzgada, a guardar la máxima prudencia en cuanto a la admisión y procedencia de peticiones que pretendan la revisión de actos de juzgamiento que han adquirido el carácter de cosa juzgada judicial; de allí que esta Sala tenga facultad para la desestimación de cualquier requerimiento como el de autos, sin ningún tipo de motivación, cuando, en su criterio, se verifique que lo que se pretende en nada contribuye con la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales, en virtud, pues, del carácter excepcional y limitado que ostenta la revisión.

En este sentido, como se desprende de la jurisprudencia transcrita y reseñada, la discrecionalidad que se le atribuye a la facultad de revisión constitucional, no debe entenderse como una nueva instancia y, por lo tanto, la solicitud en cuestión se admitirá sólo a los fines de preservar la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales o cuando exista una deliberada violación de preceptos de ese rango, así como cuando se contraríen los criterios vinculantes de la Sala Constitucional del Máximo Tribunal, lo que será determinado por la Sala en cada caso, siendo siempre facultativo de ésta su procedencia.

En el caso de autos, la peticionaria de revisión fundamentó su solicitud en la violación de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la propiedad y al debido proceso de su representada, contenidos en los artículos 26, 49, 115 y 257 del texto constitucional, por parte de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, así como su apartamiento de los precedentes establecidos por esta Sala Constitucional sobre el contenido y alcance del derecho a la tutela judicial efectiva, inclusive, respecto a los principios *pro actionae* y confianza legítima o expectativa plausible, por cuanto declaró con lugar la apelación contra la decisión de primera instancia y desestimó la pretensión de nulidad con fundamento en una supuesta falta de cualidad o legitimación *ad causam* de su representada, con fundamento en la aplicación de la doctrina superada que aludía a la exigencia del interés personal legítimo y directo para la interposición de la pretensión de nulidad contra actos administrativos de efecto particulares, en lugar de la aplicación de la nueva doctrina judicial referida al interés jurídico actual que requiere el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; por cuanto, en criterio del *ad quem*, había obtenido su personalidad jurídica y acreditado la propiedad del inmueble objeto del acto administrativo recurrido, con posterioridad a la emisión del mismo, con una indebida aplicación del artículo 1.924 del Código Civil, toda vez que sostuvo que era inoponible el acto traslativo de propiedad por no constar en autos el documento registrado continente de dicha negociación jurídica, a pesar de la existencia en autos de documento notariado demostrativo de la misma, que no había sido cuestionada la propiedad sobre el referido inmueble y que el lapso de caducidad no se había agotado para la oportunidad cuando se introdujo la demanda (03.02.2014) y, por tanto, para cuando se produjo la venta (21.12.2013).

Por su parte, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declaró la inadmisión de la pretensión de nulidad, efectivamente, con fundamento en la supuesta falta de cualidad de la solicitante de revisión, para lo cual, como fundamento de su dispositiva, sostuvo:

En este sentido, esta Corte debe hacer referencia al artículo 133 en su numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que establece lo siguiente “Se declarará la inadmisión de la demanda: 3.- Cuando sea manifiesta la falta de legitimidad o representación que se atribuya el o la demandante, o de quien actúe en su nombre, respectivamente.”

Asimismo, establece el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que, “Están legitimadas para actuar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa todas las personas que tengan un interés legítimo actual.”

Lo establecido en las normas transcritas consagra los extremos subjetivos para recurrir de los actos administrativos de efectos particulares y de la admisión de los recursos contenciosos administrativos de nulidad; esto es, el interés personal, legítimo y directo, características que condicionan la legitimidad para actuar en el contencioso administrativo contra actos de efectos particulares o actos generales de efectos particulares. De ellas se colige que la falta de cualidad procesal del que recurre constituye una causal de inadmisibilidad del recurso; en el entendido, que la legitimidad de la parte en el juicio no es sinónimo de titularidad del derecho controvertido, por cuanto la falta de legitimación da lugar a una inadmisibilidad sin que el sentenciador entre a considerar el mérito de la causa. (Rengel-Romberg, Arístides. Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano. Tomo II, pag. 28)

En tal sentido resulta necesario verificar lo expuesto por los apelantes en los escritos contentivos de la formalización de la apelación, de la manera siguiente:

Observa esta Corte que mediante Acuerdo Nro. 022-13 de fecha 17 de septiembre del año 2013, publicado en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda N° 296-09/2013 de fecha 17 de septiembre de 2013; el Concejo Municipal procedió a levantar la sanción al Acuerdo N° 102-07 de fecha 12-03-07, ello luego de aprobar íntegramente el informe presentado por la Comisión Permanente de Ecología, Ambiente, Vivienda y Hábitat donde solicita la nulidad absoluta del Acuerdo 102-07 de fecha 12-03-07.

Asimismo, consta en el expediente el documento constitutivo estatutario de la empresa denominada PROMOTORA 6207, C.A., inscrita en el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda, en fecha ocho (08) de octubre de 2013, anotada bajo el N° 77, Tomo 92-A.

**Conforme con tales pruebas documentales, resulta cierto que la empresa demandante obtuvo su personalidad jurídica veintiún (21) días después de haberse publicado en la Gaceta Municipal el acto impugnado. Esta situación permite a esta Corte señalar que difícilmente podía el Concejo Municipal notificar de procedimiento alguno a la empresa demandante, visto que la misma ni siquiera había adquirido personalidad jurídica para realizar algún acto legal.**

Por otra parte, riela a los folios treinta y tres (33) y treinta y cuatro (34) documento presentado por ante la Notaría Pública Trigésima Novena del Municipio Libertador del Distrito Capital a través del cual consta la venta realizada por Inversiones GONCAR, C.A. a la sociedad mercantil Promotora 6207, C.A. de un inmueble constituido por “...un (1) lote de terreno que mide SEIS MIL DOSCIENTOS SIETE METROS CUADRADOS CON CINCUENTA Y CINCO DECIMETROS CUADRADOS (6.207,55mts<sup>2</sup>), ubicado en la urbanización Santa María, Jurisdicción del Municipio Sucre del Estado Miranda, con frente a la Avenida Santa María de la misma Urbanización...”.

**Observa esta Corte que el documento en cuestión no consta en autos que el mismo se encuentre debidamente registrado.** Sobre este punto, ha establecido la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 323 de fecha 6 de octubre del 2000 (caso: recurso de casación anunciado y formalizado contra la sentencia de fecha 18 de febrero de 2000, dictada por el Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira) lo siguiente:

(...)

En base a lo anterior, **esta Corte puede concluir que la documental referida a la venta realizada por Inversiones GONCAR, C.A. a la sociedad mercantil Promotora 6207, C.A. del inmueble objeto del Acuerdo impugnado; al no cumplir con el requisito registral establecido en el artículo 1.924 del Código Civil de Venezuela y analizado en el fallo anteriormente citado no resulta de manera alguna exigible ante terceros**, por lo que esta Corte para poder verificar la legitimación de la sociedad mercantil Promotora 6207, C.A., para impugnar el Acuerdo Nro. 022-13 de fecha 17 de septiembre del año 2013, publicado en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda N° 296-09/2013, de fecha 17 de septiembre de 2013, debe evaluarse la naturaleza del acto impugnado.

En efecto, la cualidad para accionar contra los actos administrativos de efectos particulares o actos generales de efectos particulares ha sido objeto de interpretación por la doctrina, en el sentido de que el interés en la legalidad sea especialmente calificado y protegido, por ser el recurrente, por ejemplo la persona destinataria del acto, o por estar colocado en una especial situación de hecho frente a dicho acto administrativo que exija aquella protección.

Por su parte, ha establecido la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 2 de junio de 2005 en sentencia N° 03673 (caso: Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) y otros contra Resolución dictada por el Ministro de Educación (actualmente, Ministro de Educación y Deportes) número 148, de fecha 7 de julio de 1999, publicada en Gaceta Oficial número 5.362 Extraordinario, de fecha 9 de julio de 1999) lo siguiente:

(...)

En el presente caso se observa que el acto administrativo recurrido establece lo siguiente en su parte dispositiva:

“ACUERDA

PRIMERO: Aprobar íntegramente el informe presentado por la Comisión Permanente de Ecología, Ambiente, Vivienda y Hábitat donde se solicita la Nulidad Absoluta del Acuerdo N° 102-07, de fecha 12-03-07; por cuanto hubo omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

SEGUNDO: Levantarle la sanción al Acuerdo N° 102-07, de fecha 12-03-07.

TERCERO: Notificar del presente Acuerdo a los interesados.

CUARTO: Publíquese el presente Acuerdo, en la Gaceta Municipal”

(Negrillas del original)

De lo anterior esta Corte concluye que: 1) el acto administrativo no contiene acto normativo en su dispositiva; 2) está destinado a sujetos específicos y perfectamente individualizables; 3) únicamente afecta la esfera jurídica de sujetos de derechos contabilizables e individualizables; por lo que efectivamente se trata de un acto administrativo general de efectos particulares por lo que tal como ha sido citado anteriormente y de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es necesaria la existencia de un interés jurídico actual.

**Ahora bien, tal y como se ha establecido anteriormente, no existe prueba alguna que demuestre el interés legítimo y directo de la sociedad mercantil recurrente Promotora 6207, C.A., puesto que el Acuerdo impugnado había sido sancionado mucho antes de la compra realizada por la demandante, e incluso antes de la adquisición de personalidad jurídica de la misma.** Por lo que en consecuencia considera esta Corte que debe ser declarado INADMISIBLE el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto conjuntamente con amparo cautelar de conformidad con el numeral 3 del artículo 133 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia aplicable supletoriamente de acuerdo al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en concordancia con el artículo 29 eiusdem; y en consecuencia REVOCA el fallo dictado por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo en fecha 11 de mayo de 2015 y declara CON LUGAR el recurso de apelación interpuesto. Así se declara. (Resaltado añadido).



Como se desprende de la transcripción anterior, la fundamentación de la declaración con lugar de la apelación y, consecuentemente, de la inadmisión de la pretensión de nulidad, gravita en la supuesta falta de cualidad activa, derivada de la oportunidad cuando la recurrente había adquirido su personalidad jurídica y el momento en el que se produjo la negociación jurídica, mediante la cual la parte actora adquirió la propiedad del inmueble objeto del acto administrativo, y de su instrumentación dirigida a su demostración y eficacia.

Ahora bien, esta Sala Constitucional considera necesario reiterar que la legitimación *ad causam* es la cualidad necesaria para postularse como parte (activa o pasiva) en un proceso judicial, y la ostenta el titular de la relación jurídica sustantiva de donde surge la situación fáctica controvertida que motiva el ejercicio del derecho a la tutela jurisdiccional, o a quien la ley, en virtud de circunstancias específicas, que aunque no vinculen al legitimado legal con dicha relación sustancial de donde surge la controversia principal y, por tanto, no asume derechos ni obligaciones derivados de ella, sino de otra que lo une a algunas de las partes, se la otorgue.

En palabras del procesalista patrio Luis Loreto, quien se afirme titular de un interés jurídico y pretenda hacerlo valer en su propio nombre en vía jurisdiccional (cualidad activa) o aquel contra quien se afirme la existencia de ese interés y se pretenda hacerlo valer (cualidad pasiva), sin que sea necesaria, para la sola determinación de la existencia o no de la legitimación, la verificación de la efectiva titularidad del derecho subjetivo que se pretende hacer valer en juicio, por cuanto ello es una cuestión de fondo que debe resolverse luego de la determinación de la existencia de la cualidad, es decir, que la legitimación *ad causam* constituye un presupuesto procesal del acto jurisdiccional que resuelva el fondo o mérito de lo debatido, sin que ello desdiga de la vinculación evidente con el derecho de acción, de acceso a los órganos de administración de justicia o jurisdicción y, por tanto, con una clara fundamentación constitucional (ver s SC n.º 1193/22.07.2008; ratificada, entre otras, en el fallo n.º 440/28.04.2009 –*infra*-).

La legitimación en la causa que concede el interés jurídico en la tutela jurisdiccional y que se vincula tanto con la afirmación de la titularidad del derecho subjetivo, aunque en el fondo no se tenga, como con la relación jurídica o fáctica sustancial (a excepción de la legal, *ex* artículo 140 del Código de Procedimiento Civil), de la cual surge o se produce la situación controvertida que afecta el ejercicio pleno del derecho cuya tutela se pretende por vía jurisdiccional, no debe confundirse con la legitimación en el proceso, que se refiere a la capacidad de las partes para intervenir en el mismo (artículo 136 *eiusdem*). De esta forma lo ha establecido, en forma pacífica y reiterada, esta Sala, entre otras, en las decisiones n.ºs 102 del 6 de febrero de 2001 (caso: *Oficina González Laya C.A.*) y 5007 del 15 de diciembre de 2005 (caso: *Andrés San Claudio Cavellas*).

Así, esta Sala Constitucional, en cuanto a este presupuesto procesal de la decisión de mérito, ha sostenido:

La cualidad o legitimación a la causa ha sido, desde hace mucho tiempo, objeto de diversos estudios por parte de los más reconocidos estudiosos del Derecho Procesal, de donde surgió la brillante tesis del ilustre y reconocido jurista Luis Loreto “*Contribución al estudio de la excepción de inadmisibilidad por falta de cualidad*”, quien precisó la cualidad como la pura afirmación de la titularidad de un interés jurídico por parte de quien lo pretende hacer valer jurisdiccionalmente en su propio nombre (cualidad activa) y como la sola afirmación de la existencia de dicho interés contra quien se pretende hacerlo valer (cualidad pasiva), sin que sea necesaria, para la sola determinación de la existencia o no de la legitimación, la verificación de la efectiva titularidad del derecho subjetivo que se pretende hacer valer en juicio, por cuanto ello es una cuestión de fondo que debe resolverse, precisamente, luego de la determinación de la

existencia de la cualidad, es decir, que la legitimación *ad causam* constituye un presupuesto procesal del acto jurisdiccional que resuelva el fondo o mérito de lo debatido, sin que ello desdiga de la vinculación evidente con el derecho de acción, de acceso a los órganos de administración de justicia o jurisdicción y, por tanto, con una clara fundamentación constitucional.

Tal vinculación estrecha de la cualidad a la causa con respecto al derecho constitucional a la jurisdicción obliga al órgano de administración de justicia, en resguardo al orden público y a la propia constitución (ex artículo 11 del Código de Procedimiento Civil), a la declaración, aun de oficio, de la falta de cualidad a la causa, pues, de lo contrario, se permitiría que pretensiones contrarias a la ley tuviesen una indebida tutela jurídica en desmedro de todo el ordenamiento jurídico, lo que pudiese producir lo contrario al objeto del Derecho mismo, como lo es evitar el caos social.

A favor de lo antes dicho, cabe lo que fue afirmado por el Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en exposición que hizo sobre la confesión ficta:

(...) me vengo planteando hace años, que el demandado sin necesidad de haberlo expuesto en su contestación, si no contestó la demanda, siempre podrá alegar y probar en cualquier etapa del proceso la falta de acción. Resuelto que la jurisprudencia se mueve por la acción, y si no hay acción no puede haber sentencia. No es que estemos discutiendo el fondo del asunto, sino que es totalmente absurdo que el juez esté decidiendo un caso cuando él no podía haberlo resuelto porque había perdido la jurisdicción sobre él, ya que la acción no existe, si no hay interés, si no hay cualidad, si hay caducidad legal y menos, si hay prohibición de la ley de admitirla...omissis... (CABRERA, Jesús E. La Confesión Ficta en *revista de derecho probatorio*. n.º 12 pp. 35 y 36).

Más adelante, en el mismo trabajo, dicho autor afirmó:

(...) ¿Cuándo es contraria a derecho una petición? Indudablemente, cuando no existe acción (...). Cuando la acción está prohibida por la Ley, estamos en la misma situación. Sentencias de la Casación del 18/11/64 y del 16/09/64, señalaron que si la acción está prohibida por la ley la demanda es contraria. Pero si la acción está prohibida por la ley, no hay acción, no es que es contraria a derecho, sino que simplemente no hay acción (...).

(...) Se ha venido planteando ¿qué sucede si la demanda es contraria al orden público? Según el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, esa demanda era inadmisibles. Pero fue admitida. Llegamos a la sentencia definitiva y allí el juez está convencido de que la demanda es contraria al orden público, y toda demanda que es contraria al orden público también es contraria a derecho. (*ibidem* pp. 47 y 48).

Por otro lado, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando reconoce el derecho de acceso a la jurisdicción (artículo 26), dispone que:

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.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles (Resaltado añadido).

El derecho constitucional de acción, además de que es uno solo, es general y abstracto, pues está dirigido a toda persona para la defensa de sus propios derechos e intereses, y se concreta mediante la infinidad de pretensiones que son establecidas legalmente, que se propongan para hacerlas valer ante la jurisdicción. Es por ello que Luis Loreto sostuvo que la cualidad *“expresa una relación de identidad lógica entre la persona del actor, concretamente considerada, y la persona abstracta a quien la ley concede la acción; y de identidad lógica entre la persona del demandado, concretamente considerada, y la persona abstracta contra quien la ley concede la acción”* (*op.cit.*).

Desde luego que quien afirme la titularidad de un derecho o interés jurídico deberá demostrarlo, durante el proceso (cuestión de mérito o fondo del asunto debatido), lo cual escapa al estudio de la legitimación a la causa (*ad causam*) que, en este instante, ocupa la atención de esta Sala, pues, como se observa, el texto constitucional se refiere a la tutela de los propios derechos e intereses. No obstante lo anterior, es importante la aclaración de que aún cuando la Constitución reconoce el derecho de acción o acceso a la jurisdicción para la defensa de los derechos e intereses propios, no es óbice para que el legislador ordinario, de forma excepcional, conceda legitimación a la causa a quien no sea titular del derecho subjetivo, para que lo haga valer jurisdiccionalmente en su propio interés.

Efectivamente, aun cuando el texto del artículo constitucional que fue transcrito, se insiste, recoge el derecho constitucional a la acción y, por ende, a la jurisdicción, para la defensa o tutela jurisdiccional de los derechos de quien petitiona dicha tutela, para lo cual con la sola afirmación de dicha titularidad (legitimación), excepcionalmente, la ley otorga legitimación *ad causam* para que se haga valer, en nombre e interés propio, un derecho ajeno, situación esta que en doctrina se denomina sustitución procesal (distinta de la sucesión de parte, en la que sí se sustituye al titular del derecho). Un claro ejemplo de esta legitimación anómala o extraordinaria la encontramos en la acción oblicua o subrogatoria (*ex* artículo 1.278 del C.C.), pero, debe insistirse en que, para esos casos de sustitución procesal, es necesaria una expresa habilitación legal (*ex* artículo 140 del Código de Procedimiento Civil). (s SC n.º 1193/22.07.2008; ratificada, entre otras, en el fallo n.º 440/28.04.2009).

Ahora bien, en el caso de autos la legitimación se circunscribe al interés jurídico requerido para la interposición de las pretensiones cuya competencia material corresponde a los juzgados contencioso administrativo, la cual fue objeto de interpretación progresiva a favor del derecho de acceso a la jurisdicción, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, pues se partió de la exigencia de un interés legítimo, personal y directo (calificado), para el cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos de efectos particulares o actos administrativos generales con efectos determinados o determinables subjetivamente, para arribar al requerimiento de un interés legítimo actual (incluso, indirecto), con lo cual se abre la posibilidad de que los administrados no destinatarios de un acto, pero que, no obstante, encuentran afectados sus derechos e intereses por efectos directos o indirectos del mismo, pueden cuestionar jurisdiccionalmente su legalidad. Dicho interés, así entendido, fue recogido en la vigente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010), en su artículo 29, el cual dispone: “[e]stán legitimadas para actuar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa todas las personas que tengan u **interés jurídico actual**” (resaltado agregado), tal cual lo dispone la primera parte del artículo 16 de la ley adjetiva civil.

Al respecto, esta Sala Constitucional, cuando desestimó una pretensión de amparo interpuesta contra un acto administrativo de efectos particulares, ante la alegación del peticionario que pretendió la justificación de la escogencia de la tutela constitucional, mediante el señalamiento de su imposibilidad de proponer la pretensión de nulidad por no ser destinatario directo del acto, dispuso, en cuanto a la legitimación, lo siguiente:

En concreto, tal y como se ha planteado la solicitud, la Sala juzga que el apoderado judicial de la quejosa utilizó erróneamente la acción de amparo constitucional, en sustitución de los medios procesales idóneos que debió emplear en beneficio de su patrocinada, limitándose a argumentar que “(...) mi representada es un tercero en la situación entre la Comisión Nacional de Casinos y la Empresa LOTERÍAS NOKOL'S, la misma no podrá interponer el recurso contencioso administrativo, dentro del Termino (sic) de sesenta (60) días a la notificación o al vencimiento del lapso que tenía la Comisión para contestar la correspondencia interpuesta por mi patrocinada

(...)”, cuando en realidad, constata la Sala, que la misma Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 29 dispone: “*Están legitimadas para actuar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa todas las personas que tengan un interés jurídico actual*”, **por lo que cualquier persona que resulte afectada en sus derechos e intereses, puede ejercer los recursos que la ley pone a su disposición para lograr la satisfacción de los mismos.** (Resaltado añadido; s SC n° 843, del 08 de julio de 2013).

Con ese criterio jurisprudencial garantista se denota claramente la superación de la exigencia de un interés calificado (personal, legítimo y directo), para el cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos de efectos particulares, a un interés legítimo actual (el cual incluye el directo pero también el indirecto).

Ahora bien, en el caso concreto la decisión objeto de revisión, como se expuso *ut supra*, partió como fundamento de la declaración de falta de legitimación activa: i) de la apreciación de la oportunidad cuando la recurrente había adquirido la personalidad jurídica (08.10.2013) –haciéndose sujeto de derecho y obligaciones-; ii) de la determinación de la oportunidad y forma como se había celebrado e instrumentado el negocio jurídico traslativo de la propiedad del inmueble objeto del acto administrativo; para deducir, por cuanto según sostiene que no constaba en autos que este se había documentado mediante instrumento registrado, sino notariado, que el negocio carecía de efectos frente a la administración municipal demandada, para al final arribar a la pretendida conclusión de que la sociedad de comercio recurrente carecía de legitimación activa para el cuestionamiento del acto administrativo, por la carencia de pruebas demostrativas del *interés “legítimo y directo”* (con la errada calificación del interés).

En definitiva, el *ad quem* declaró la ausencia de legitimación *ad causam*, en razón de que el acto recurrido había sido sancionado mucho antes de la compra realizada por la demandante e, inclusive, antes de la adquisición de su personalidad jurídica, sin que hubiese atendido a los postulados constitucionales de acceso a la jurisdicción, al principio *pro actionae*, así como a la evolución legal y jurisdiccional sobre la no calificación del interés o requerimiento de un interés legítimo actual (directo o indirecto) para la interposición de la pretensión de nulidad, en lugar de la verificación de la posible vulneración de los derechos e intereses jurídicos del actor y la tempestividad de la proposición de la demanda.

Así, se aprecia que en la decisión objeto de revisión para el cuestionamiento de la legitimación del demandante se aplicó falsamente el artículo 1924 del Código Civil, cuando confundió los dos supuestos que establece dicha disposición legislativa sobre el registro de las negociaciones jurídicas que requieren dicha formalidad (*ad probationem* y *ad solemnitatem*), en la determinación de la cualidad activa que se requiere en el contencioso administrativo (interés jurídico actual), consagrada en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En efecto, uno de los errores de la Corte estriba en considerar que Promotora 6207 C.A., no tiene interés jurídico actual para controvertir el acuerdo n.º 022-13, del 17 de septiembre de 2013, dictado por el Consejo Municipal del Municipio Sucre del estado Bolivariano de Miranda porque “...*el Acuerdo impugnado había sido dictado mucho antes de la compra realizada por la demandante, e incluso antes de la adquisición de la personalidad jurídica de la misma...*”, sin tener en cuenta que en el momento cuando la parte solicitante compró el inmueble, se subrogó en los derechos y obligaciones que tenía el vendedor; es decir, al no estar controvertida la propiedad u otro derecho real, ni requerirse para la constitución o perfeccionamiento del negocio traslativo de aquella más que el consentimiento legítimamente manifestado (contrato consensual), el documento autenticado de compraventa constituía un título suficiente para demostrarle al juez contencioso administrativo el interés jurídico actual de la parte actora.

En efecto, dada la situación fáctica y jurídica que motivó la pretensión de nulidad, el artículo 1924 de la ley adjetiva civil no era aplicable al caso de especie, por cuanto, se insiste, no se encontraba en discusión o en disputa la titularidad de algún derecho sobre el inmueble objeto del acto administrativo cuestionado, sino la limitación del derecho de propiedad, dado el cambio de uso por parte del ente administrativo; razón por la cual el fallo objeto de revisión incurrió en un falso supuesto de derecho, cuando en una errada aplicación de la referida disposición normativa, desestimó la cualidad de la parte actora con fundamento en la aparente ausencia del registro del documento demostrativo del negocio jurídico traslativo de propiedad, a pesar, tal cual se expresó *ut supra*, que no se encontraba cuestionado ningún derecho sobre el inmueble y los datos de registro del contrato de venta constaban en autos.

Así, el artículo 1.924 dispone:

Los documentos, actos y sentencias que la ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registrados, no tienen ningún efecto contra terceros, que por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble.

Cuando la ley exige un título registrado para hacer valer un derecho, no puede suplirse aquél con otra clase de prueba, salvo disposiciones especiales.

Como se observa, tal como lo ha reseñado la doctrina de este Tribunal Supremo de Justicia, la disposición en cuestión prevé dos supuestos para enmarcar las consecuencias del incumplimiento de la formalidad del registro en los documentos, actos y sentencias para los cuales este se exige; por un lado, en el primer párrafo se deduce el requerimiento del registro a los solos efectos probatorios (*ad probationem*), es decir, que el negocio jurídico no requiere para su existencia y validez de dicha formalidad, sino que procede para la demostración del derecho, cuando este es cuestionado por otro sujeto que haya adquirido o conservado legalmente derechos sobre el inmueble. Por el otro, en el segundo párrafo, se denota que el legislador se refiere a los actos o negocios jurídicos traslativos o limitativos de derechos que sí requieren para su existencia y validez de la formalidad del registro, caso en el cual se sostiene que no es admisible otro medio de prueba para la demostración de la existencia del derecho, de allí que la formalidad sea *ad solemnitatem* o sustancial. Tal afirmación puede apreciarse en la decisión de la Sala de Casación Civil (s SCC n.º 323, del 06.10.2000), que citó e interpretó de forma errada la propia decisión objeto de revisión, como cimiento para desconocerle eficacia jurídica al documento notariado demostrativo del contrato de compraventa, en el cual, en el juzgamiento de una pretensión de reivindicación, por ende, de cuestionamiento del derecho de propiedad, se dispuso lo siguiente:

De acuerdo con jurisprudencia de esta Sala, el artículo 1.924 del Código Civil distingue los efectos de la falta de protocolización de un acto en dos supuestos: el primer párrafo, se refiere a los actos en que la formalidad del registro es simplemente *ad probationem*, a diferencia del supuesto contenido en el segundo párrafo, que establece que en los casos determinados por la ley el registro es esencial para la validez del acto y no es admisible otra clase de prueba para hacer valer un derecho, o sea que la formalidad, en este caso, es *ad solemnitatem*. Cuando el registro es *ad probationem*, el acto no registrado no surte efectos contra terceros que por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble. (Sent. del 3 y 11 de julio de 1968).

En atención a lo anterior debe concluirse que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo equivocó su juzgamiento cuando consideró, en una errada aplicación del artículo 1.924 del Código Civil y errónea interpretación de la doctrina judicial, que el documento autenticado no era oponible a la entidad administrativa local, a pesar de que no se encontraba en disputa la propiedad u otro derecho sobre el inmueble

objeto del acto administrativo recurrido, por lo que dicha disposición normativa no era aplicable al caso en concreto, toda vez que, se insiste, no se encontraban las partes en conflicto por la reciproca adjudicación de algún derecho sobre dicho inmueble, ni se estaba pretendiendo la tutela de un derecho que requiriese para su adquisición o traslado, como requisito esencial a su existencia y validez, de la formalidad del registro, sino que, por el contrario, se pretendía la nulidad del acto administrativo que cambiaba su uso, con una clara limitación del derecho de propiedad que sobre el mismo posee el recurrente, pues no fue cuestionada la existencia del negocio jurídico traslativo, sino su oposición o eficacia frente a terceros, con lo cual, se reitera, el documento de compraventa notariado resultaba suficiente para la acreditación del interés jurídico actual, para la pretensión de tutela de su derecho, mediante el logro de la restitución de su ejercicio pleno.

Efecto, en virtud de la demostración, mediante documento autentico, del derecho de propiedad sobre el inmueble objeto del acto administrativo cuestionado por parte de la sociedad de comercio, y en razón de que el mismo no fue cuestionado por alguien que hubiese pretendido, con documento registrado, derecho sobre el mismo, en garantía del principio *pro actione* y de los derechos constitucionales de acceso a la justicia, debido proceso y tutela judicial efectiva, debe darse por cierta la legitimación de la parte solicitante de revisión para la proposición de la demanda de nulidad contra el acto administrativo contenido en el acuerdo n.º 022-13 del 17 de septiembre de 2013, publicado en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre del estado Bolivariano de Miranda n.º 296-09/2013, a través del cual el Concejo Municipal procedió a levantar la sanción al acuerdo n.º 102-07 del 12 de marzo de 2007, toda vez que versó sobre el cambio de zonificación, de residencial a parque, de un lote de terreno, es decir, una disminución evidente en el ejercicio del derecho de propiedad sobre dicho inmueble, máxime cuando, según alegó, pretendía el desarrollo de un complejo habitacional dentro de dicho terreno, lo que también involucra un interés que trasciende a los sujetos procesales en disputa.

Por otro lado, se insiste, una vez acreditada y demostrada la propiedad de la sociedad de comercio sobre el inmueble objeto del acto administrativo, que la argumentación temporal que hizo el *ad quem* de ese proceso, para la complementación de su fundamentación de la ausencia de cualidad, esta es, que la personalidad jurídica adquirida por la recurrente y el negocio jurídico traslativo de propiedad se realizaron luego de que se emitió el acto administrativo cuestionado, no tiene trascendencia jurídica alguna con respecto a la legitimación, pues luego de perfeccionado o celebrado el contrato y consolidada la transferencia de la propiedad, el comprador adquiere el derecho con todos sus atributos y obligaciones (subrogación), por lo tanto, la posibilidad de ejercer su defensa en todos los ámbitos jurídicos, mediante las acciones o excepciones correspondientes al estado o situación jurídica en que se encuentre el inmueble objeto de la negociación, derivada de la sustitución de la posición de titular asumida.

De allí que no se comprende cómo el fallo impugnado en revisión consideró tal argumentación temporal para la desestimación de la legitimación, pues la determinación de tal elemento cronológico era procedente sólo a los efectos de la verificación de la tempestividad de la pretensión de nulidad, es decir, para la constatación del tiempo transcurrido desde la oportunidad cuando se produjo la notificación del acto, hasta la oportunidad cuando se propuso la pretensión de nulidad, el cual no podía ser mayor al lapso de ciento ochenta días (180) continuos (*ex* artículo 32.1 de la LOJCA), cuestión que no tiene incidencia en la comprobación de la cualidad, sino en otra causal de inadmisión de la pretensión, esta es en la caducidad (*ex* artículo 35.1 *eiusdem*).

En razón de ello, esta Sala debe insistir que en garantía al principio en favor de la acción, a los solos efectos de resolver la legitimación del demandante en el juicio principal, debió haber tenido en cuenta la

decisión cuestionada lo siguiente: (i) si el acto administrativo demandado en nulidad había sido dictado en apego al debido proceso; (ii) si se había practicado la notificación del propietario del inmueble al momento de dictar el acto y cuándo se había practicado la misma; ello a los efectos de verificar si el lapso de impugnación contra el referido acto había transcurrido íntegramente, sin actuación alguna por parte del propietario, que denotara inconformidad con lo decidido de acuerdo a lo expuesto en líneas anteriores; toda vez que en criterio de esta Sala, la situación de si el acto impugnado había sido sancionado mucho antes de la compra realizada por la demandante e, incluso, antes de la adquisición de personalidad jurídica de la misma resulta irrelevante, pues lo discutido era si el acto administrativo impugnado podía o no causar un gravamen irreparable al propietario del inmueble y si a éste se le permitió mediante un proceso debido defenderse respecto del mismo.

Conforme a todo lo expuesto, debe concluirse que la decisión cuestionada se apartó de la doctrina de esta Sala Constitucional, con respecto a los derechos constitucionales a ser oído, a la defensa, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de la parte solicitante (vid., en este sentido, entre otras, ss SC n.<sup>os</sup> 708/01 y 3057/04) y se dictó en desapego del principio en favor de la acción (ss SC n.<sup>os</sup> 1764/01; 389/02 y 2229/02) y, de confianza legítima o expectativa plausible (vid., a este respecto, entre otras, ss SC n.<sup>os</sup> 401/01; 613/12 y 1207/13), al haber declarado la inadmisibilidad de la demanda por falta de cualidad activa de la demandante en nulidad, toda vez que dicha parte no sólo se encuentra legitimada para acceder a los órganos de administración de justicia, sino para el ejercicio de la legítima defensa de sus derechos e intereses respecto del inmueble sobre el cual versó el acto administrativo objeto de impugnación, en razón de lo cual la solicitud de revisión debe necesariamente ser declarada ha lugar, con la consecuente nulidad de la decisión cuestionada vía revisión, así como la orden de juzgar sobre el fondo de la controversia por parte de la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo, en estricto apego a la jurisprudencia de esta Sala, a los lineamientos a que se refiere el presente fallo, y, por ende, sin incurrir en los vicios delatados en la presente decisión. Y así se decide.

#### IV DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la ley declara:

**1.-** Que es **COMPETENTE**, para el conocimiento de la solicitud de revisión interpuesta por la representación judicial de **PROMOTORA 6207, C.A.** contra la sentencia n.º 2015-1225 dictada el 16 de diciembre de 2015 por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

**2.- HA LUGAR** la solicitud de revisión presentada contra la decisión anteriormente descrita.

**3.- NULA** la decisión objeto de revisión y, en consecuencia, **ORDENA** a la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo que emita pronunciamiento al fondo de la controversia, en apego a lo aquí decidido, sobre el recurso de apelación interpuesto por la representación judicial del Municipio Sucre del estado Bolivariano de Miranda y los ciudadanos Fernando Giordano y Vicente Ríos Castillo en su carácter de voceros de Infraestructura y Finanzas del Consejo Comunal De Santa María y Parque Comunal (CONMAPAS) del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda contra la decisión dictada el 11 de mayo de 2015, por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, mediante la cual se declaró con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con amparo cautelar interpuesto por la hoy solicitante de la revisión contra el acto administrativo contenido en el acuerdo n.º 022-13

del 17 de septiembre de 2013, publicado en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre del estado Bolivariano de Miranda n.º 296-09/2013.

Publíquese, regístrese y remítase copia certificada de la presente decisión a las Cortes Primera y Segunda en lo Contencioso Administrativo. Cúmplase lo ordenado. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Sesiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 23 días del mes de noviembre de dos mil dieciséis (2016). Años: 206º de la Independencia y 157º de la Federación.

La Presidenta,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO  
Ponente

El Vicepresidente,

ARCADIO DELGADO ROSALES

Los Magistrados,

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

.../

.../

JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER

CALIXTO ORTEGA RÍOS



LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON

La Secreta.../

...ria (T),

DIXIES J. VELÁZQUEZ R.

**Exp. 16-0522**  
**GMGA.-**