



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrada Ponente: **MARÍA CAROLINA AMELIACH VILLARROEL**
Exp. Nro. 2013-0820

Adjunto al Oficio Nro. 2013-2996, de fecha 6 de mayo de 2013 recibido en esta Sala el día 13 de ese mismo mes y año, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo remitió el expediente contentivo de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta conjuntamente con solicitud de amparo cautelar por la abogada María de los Ángeles Molina Ostos, (INPREABOGADO Nro. 124.525), actuando en representación de la sociedad mercantil **CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS, C.A. (COYSERCA)**, inscrita ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, el día 13 de febrero de 2008, bajo el Nro. 44, Tomo A-3, contra el acto administrativo S/N de fecha 11 de abril de 2011 dictado por el **INSTITUTO PARA LA DEFENSA DE LAS PERSONAS EN EL ACCESO A LOS BIENES Y SERVICIOS (INDEPABIS)**, hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), mediante el cual ordenó a la referida empresa que procediera de inmediato a “(...) *reintegrar al ciudadano VÍCTOR MIGUEL ORTÍZ ROJAS (...), la cantidad de Noventa y Cuatro Mil Quinientos Ochenta y Siete Bolívares Fuertes con Ochenta y Ocho Céntimos (Bs.F. 94.587,88) (...) por concepto de cobro excesivo que efectuó (...) por el inmueble objeto de la denuncia (...)*”, por haber infringido lo previsto en los artículos 16 numeral 8; 18 y 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, aplicable *ratione temporis* y le impuso una multa de mil quinientas Unidades Tributarias (1.500 U.T.), equivalentes a la cantidad de ochenta y dos mil quinientos bolívares con sin céntimos (Bs. 82.500,00), de acuerdo a lo establecido en los artículos 128 y 135 *eiusdem*.

Dicha remisión se efectuó en virtud del recurso de apelación ejercido en fecha 4 de febrero de 2013 y ratificado el 12 de marzo de ese mismo año, por las abogadas Norelys García y María de los Ángeles Molina Ostos (INPREABOGADO Nro. 131.636, la primera, y la segunda ya identificada) actuando con el carácter de apoderadas judiciales de la sociedad mercantil, actora contra la sentencia Nro. 2012-1926 dictada el 22 de noviembre de 2012, por la referida Corte por medio de la cual declaró -entre otros aspectos- improcedente la solicitud de amparo cautelar peticionada.

El 15 de mayo de 2013, se dio cuenta en Sala y por auto de la misma fecha se designó Ponente a la Magistrada Trina Omaira Zurita, se ordenó aplicar el procedimiento de segunda instancia previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y se fijaron siete (7) días continuos en

razón del término de la distancia y un lapso de diez (10) días de despacho para fundamentar la apelación ejercida.

Mediante escrito consignado en fecha 18 de junio de 2013, la apoderada judicial de la sociedad mercantil Construcciones y Servicios, C.A., (COYSERCA) fundamentó la apelación interpuesta.

Por auto de fecha 23 de julio de 2013 se hizo constar el vencimiento del lapso para la contestación de la apelación incoada, por lo que la causa entró en estado de sentencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Mediante diligencias de fechas 10 de octubre de 2013, 3 de mayo, 16 de octubre y 3 de diciembre del 2014, la parte actora solicitó que se dictara sentencia en la presente causa.

El 29 de diciembre de 2014 se incorporaron a esta Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia las Magistradas María Carolina Ameliach Villarroel, Bárbara Gabriela César Siero y el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta, designados y juramentados por la Asamblea Nacional el 28 del mismo mes y año.

En fecha 23 de diciembre de 2015 se incorporaron a esta Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero, designados y juramentados por la Asamblea Nacional en esa misma fecha.

En fecha 24 de febrero de 2017, se eligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; Vicepresidente, Magistrado Marco Antonio Medina Salas; la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero.

Analizadas como han sido las actas procesales que conforman el expediente de la causa, esta Sala pasa a pronunciarse respecto al recurso de apelación ejercido, previas las siguientes consideraciones:

I ANTECEDENTES

En fecha 14 de agosto de 2012, la apoderada judicial de la sociedad mercantil Construcciones y Servicios, C.A. (COYSECA), consignó ante la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos (U.R.D.D.) de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con solicitud de amparo cautelar contra el acto administrativo S/N de fecha 11 de abril de 2011 dictado por el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE).

En dicha oportunidad, la representación en juicio de la parte actora expuso lo siguiente:

Que el 28 de abril de 2015 los ciudadanos Víctor Miguel Ortiz Rojas y Yusmary del Carmen González Ruzza, suscribieron un contrato de promesa bilateral de compra-venta con su representada, comprometiéndose a la adquisición de un inmueble en el “(...) *desarrollo habitacional Conjunto PASO REAL Núcleo 2, Etapa 2* [por

un precio aproximado de] Bs. 141.418,70 [el cual] las partes acordaron pagar en 150 cuotas (no meses) de Bs. 942,791 cada una, a ser pagadas por lo general mensualmente (...)"'. (Agregados de la Sala).

Alegó que las partes acordaron que las cuotas del inmueble se ajustarían con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), según el método y los índices publicados por el Banco Central de Venezuela (B.C.V.), "(...) como un mecanismo para evitar la pérdida del valor del dinero mas no como una manera de enriquecimiento, lo cual fue legalmente permitido hasta junio de 2009 (...)"'.

Destacó que para el 9 de febrero de 2007 el ciudadano Víctor Miguel Ortíz Rojas había cancelado el 34% de las cuotas, por lo cual "(...) le fue concedido el derecho de escogencia de un inmueble: eligió el apartamento número 03-52". Pero para "la fecha de culminación de la obra, los compradores habían pagado 72 cuotas (equivalentes al 48% del total de cuotas). Es decir, más del 45% mínimo necesario para protocolizar".

Indicó que el "10 de marzo de 2009 se protocolizó el documento definitivo de compraventa (incluso antes de la culminación del lapso fijado en el contrato suscrito por ambas partes), fecha a partir de la cual Víctor Ortíz tomó posesión de su apartamento".

Señaló que para la referida fecha, el Ministerio con competencia en vivienda "(...) publicó la Resolución N° 110, la cual prohibió expresamente a **partir de esa fecha** (y no con efecto retroactivo) la aplicación del INPC en los contratos de adquisición de vivienda. Resolución que no aplica al ciudadano Víctor Ortíz, ya que éste había protocolizado, pagado y viviendo en su apartamento desde 3 meses antes. No obstante lo anterior [el mencionado ciudadano] presentó un reclamo ante Indepabis en fecha 23 de julio de 2009 (...) [y una vez] celebradas las audiencias conciliatorias sin que se llegase a un acuerdo, el reclamo pasó a sustanciación y posteriormente fue remitido a decisión en fecha 1 de junio de 2010". (Agregados de la Sala).

Respecto a la notificación del acto administrativo objeto de impugnación, esgrimió que "(...) el 29 de febrero de 2012 se notificó a [su] representada de la decisión, de una manera muy extraña, pues fue la ciudadana Yusmary del Carmen González Ruzza, cónyuge del ciudadano denunciante Víctor Ortíz quien entregó una copia simple de la notificación al personal de recepción en la sede de [su mandante] y quién adujo haber sido nombrada por el Indepabis como correo especial para realizar dicho trámite, sin embargo como en el régimen jurídico vigente, algunos formalismos no tienen mucha vigencia, para mayor seguridad tomamos como válida dicha notificación". (Agregados de la Sala).

En relación a los argumentos de derecho alegó, que la Resolución Nro. 98 de fecha 5 de noviembre de 2008, emanada del entonces Ministerio del Poder Popular de Vivienda y Hábitat fue "el primer instrumento legal que reguló la aplicación del INPC en los contratos de viviendas, estableciendo una serie de normas que tenían por objeto **fijar un momento cierto** en el contrato de compra venta **después del cual** no se permitiría el cobro de INPC".

Precisó, que para el momento en el cual entró en vigencia la referida Resolución su poderdante no tenía la obligación de establecer el lapso de culminación de la obra, ya que -a su decir- estaba terminada y en tal sentido no resultaba aplicable lo previsto en la misma.

En ese sentido, afirmó que su mandante “(...) *cumplió con los lapsos de ejecución de la obra, cumplió con establecer la fecha cierta de culminación de obra y publicó dicho lapso en prensa, obligaciones previstas en la Resolución N° 98. No obstante lo anterior fue sancionado por supuesto incumplimiento por retardo en la ejecución de la obra*”.

Agregó que el “*15 de marzo de 2008, era la fecha cierta (el último día) en la que se debía protocolizar el documento de compraventa, de acuerdo con lo previsto en el contrato. Dando cumplimiento a la Resolución N° 98, la empresa fijó en un periódico de circulación nacional los lapsos de protocolización de 180 días a partir de la protocolización del documento de condominio. No obstante se protocolizó el 10 de marzo de 2009, es decir 5 días antes del término de 180 días*”, es por ello, que su poderdante cumplió con el lapso para protocolizar el documento de compraventa y publicó dicho lapso en prensa, obligaciones previstas en la Resolución, antes mencionada.

Ahora bien, señaló que antes de la entrada en vigencia de la Resolución Nro. 110, emanada del Ministerio con competencia en vivienda publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela el 10 de junio de 2009 “(...), *no aplicaba ni cobraba INPC después de la protocolización del documento de compra venta. Luego de la entrada en vigencia de la Resolución N° 110 tampoco cobró más cuotas actualizadas con base en el INPC en contratos en desarrollo ni en contratos nuevos*”.

Denunció la violación al “(...) *principio de autonomía de la voluntad de las partes*”, alegando que “(...) *cualquier eventual pretensión de nulidad de las cláusulas sobre ajustes por inflación sería totalmente infundada ya que las partes las establecieron de común acuerdo y actuando bajo tutela del principio de autonomía de la voluntad, para poder lograr un equilibrio contractual (...)*”.

Destacó que el ciudadano “(...) *Víctor Ortiz, protocolizó el contrato en marzo de 2009, se mudó a su apartamento, empezó a vivir a ahí (sic), y 3 meses más tarde se publicó la Resolución N° 110 que prohibió la aplicación del INPC, por ende no podía el Indepabis alegar como en efecto lo hizo (...) sin haber tomado en cuenta el ámbito temporal en el cual se desarrollaron los hechos y el momento a partir del cual surgió la prohibición (...)*”.

Argumentó que la Administración Pública violó el principio irretroactividad de la Ley, ya que según sus dichos “(...) *el ajuste por inflación con base en el INPC se prohibió a partir de la entrada en vigencia de la Resolución N° 110, momento desde el cual dejó de ser legal*”, por lo cual el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) al dictar el acto administrativo impugnado “(...) *desconoció tácitamente todas las leyes que reconocían la aplicación y la legalidad del INPC previa la entrada en vigencia de la Resolución N° 110, y asimismo aplicó los efectos jurídicos de ésta última al contrato celebrado entre el ciudadano Víctor Ortiz y [su] representante*”. (Agregado de la Sala).

En ese mismo orden, alegó la vulneración de los derechos adquiridos por su representada en virtud de la violación del principio de irretroactividad de la ley, respecto a lo cual sostuvo que “(...) *las estipulaciones pactadas por las partes en la promesa bilateral de compraventa celebrada en el año 2005, que establecían el pago de las cuotas a ser actualizadas al momento del pago con base en el INPC, eran perfectamente lícitas y solo fue hasta el año 2008 que fueron sometidas a las limitaciones temporales de la Resolución N°98 del*

Ministerio del poder (sic) Popular para la Vivienda y Habitación (sic), publicas en fecha 10 de noviembre de 2008”.

De allí, afirmó que “(...) *la existencia del contrato y su aplicación constituía un hecho idóneo para generar derechos adquiridos válidos de acuerdo con el derecho objetivo vigente para el momento de su ejecución y exigibilidad. Aunado a ello, el derecho de cobro de las cuotas de pago ajustada con base en el INPC se hicieron exigibles bajo la vigencia de un marco legal sólido, que encontró ratificación en la Resolución N° 98. Por consiguiente, los montos recibidos (...) ingresaron lícitamente a su patrimonio, adquiriendo [su] representada sobre esos bienes un lícito derecho de propiedad; [por lo que] mal [pudo] ordenarse la devolución de lo que ha sido lícitamente adquirido*”. (Añadidos de la Sala).

Agregó que “(...) *la situación jurídica de la empresa generada por las condiciones plasmadas en la promesa bilateral y precontratos celebrados en el año 2005 no debieron ser afectadas por la entrada en vigencia de la Resolución 110 (sic) en fecha 10 de junio de 2009, aplicada por el Indepabis (sic) a [su] caso concreto. Como tampoco debió verse afectado [su] derecho de propiedad sobre los montos pagados por el inmueble objeto de venta*”. (Añadidos de la Sala).

Por ende, consideró que el Instituto demandando violó los derechos adquiridos de su mandante “(...) *sobre las cuotas legalmente pagadas*”, al ordenar la devolución de una parte del precio del inmueble pagado por el ciudadano Víctor Miguel Ortíz Rojas, en aplicación retroactiva de la Resolución Nro. 110 de fecha 10 de junio de 2009.

Por otro lado, denunció la violación del derecho a ser juzgado por el juez natural, esgrimiendo que la Administración Pública se apartó de “(...) *lo convenido por las partes en el contrato (...) y excediendo de sus facultades sancionatorias [por cuanto] ordenó la devolución de todo el monto pagado por concepto de ajuste por inflación, juzgamiento éste que compete hacer exclusivamente a los Tribunales de acuerdo a lo previsto en el artículo 1.167 del Código Civil (...)*”. (Agregado de la Sala).

También esgrimió la vulneración del principio de legalidad de las penas, indicando que una de las dos (2) sanciones que fue objeto su poderdante no se encuentra prevista en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010.

Que, “(...) *si bien la multa está prevista en el catálogo de sanciones que contempla la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (...), el reintegro de cantidades de dinero no se encuentra establecido como sanción ni entre las atribuciones del Indepabis ante las infracciones que se le atribuyen a [su] representada, pues (...) sólo podía imponérsele una multa o la clausura temporal*”. (Agregados de la Sala).

En cuanto a la presunta violación de los derechos constitucionales a la libertad económica y a la libertad contractual, adujo que “(...) *la actividad de la construcción de vivienda y los contratos para la adquisición de las mismas eran y son regulados por Código Civil Venezolano, y pese a que era de uso común la actualización del precio del inmueble con base en el INPC e igualmente encontraba reconocimiento en numerosas leyes, no existía ninguna que lo regulara, mucho menos que lo prohibiera*”.

Asimismo alegó que la decisión impugnada “*viola el principio de libertad económica al desconocer los factores temporales y legales que rigieron en el momento de la contratación entre [su] representada y el ciudadano Víctor Ortiz*”. (Agregado de la Sala).

Señaló que el “*Indepabis al dictar su decisión, sencillamente decidió obviar que al momento de la contratación [su mandante] se encontraba obrando amparada en su derecho a la libertad económica, ya que para la fecha de la contratación no existía ninguna limitación legal en cuanto a la utilización del INPC. Ni siquiera procuró el Indepabis revisar concienzudamente si las fórmulas utilizadas por [su poderdante] para llevar a cabo la actualización de precios habían estado conforme a derecho o no, o si los índices utilizados para las actualizaciones no eran los publicados por el BCV sino otros distintos en perjuicio del cliente. Sencillamente desconoció de plano la contratación que fue desarrollada en un escenario de libertad económica amplio y que no encontró limitación sino hasta el año 2008*”. (Añadidos de la Sala).

También argumentó que la “*decisión del Indepabis viola el derecho constitucional a la propiedad privada al ordenar a [su] representada devolver al ciudadano Víctor Ortiz parte del precio del inmueble legalmente pagado y que ya formaba parte del patrimonio de la empresa (...)*”. (Agregado de la Sala).

Por otro lado, denunció la violación del derecho de “*no confiscatoriedad*”, ya que -a su entender- las sanciones impuestas tienen “*(...) un efecto confiscatorio, lesivo de la propiedad privada (...) toda vez que se verificó un traslado forzoso extrayendo del patrimonio de [su mandante] parte del precio del inmueble lícitamente recibido*”. (Agregado de la Sala).

Que, para “*ello la única operación matemática efectuada por el Indepabis fue tomar el monto pagado actualizado a marzo de 2009 (momento de la protocolización) y restarle el monto establecido en el contrato en el año 2005, (momento de la contratación), obviando por supuesto que se trataba de un único monto, sólo que el mismo fue afectado por la inflación y reajustado con base al INPC, lo cual estaba legalmente permitido hasta junio de 2009*”.

Asimismo indicó que la “*Providencia Administrativa traslada ilegal e injustificadamente el costo de la inflación a [su poderdante] lo cual además de eliminar el equilibrio económico contractual, implica una transferencia forzosa de la propiedad, sin indemnización alguna (...)*”. (Agregado de la Sala).

Alegó la usurpación de funciones pues “*(...) el Indepabis excedió los límites de su competencia al ordenar (...) la devolución de parte del monto pagado por el denunciante, por un inmueble, juzgando y decidiendo un conflicto entre particulares, lo cual únicamente corresponde hacer al Poder Judicial*”.

Agregó que la “*actuación del Indepabis invadió la competencia del Poder Judicial, específicamente la de los Tribunales Civiles, a quienes atañe el conocimiento de demandas por ejecución o resolución de contratos civiles, por lo cual podemos hablar de usurpación de funciones así como de un grave menoscabo al principio constitucional de separación de poderes*”.

Dentro de otro marco argumentativo, denunció la violación al principio de la seguridad jurídica, toda vez que la Administración “*(...) generó un menoscabo en la confianza legítima de [su] representado, que debe*

necesariamente conducir a su declaración de nulidad por violación del principio constitucional de seguridad jurídica (...)". (Agregados de la Sala).

En cuanto a la presunta inmotivación del acto impugnado, adujo que *"(...) al momento de decidir, el Instituto arguye que [su poderdante] infringió dicho precepto legal sin explicar en qué medida o sentido y en consecuencia le impone una multa y además ordena devolver unas cantidades monetarias al ciudadano Víctor Ortíz, lo cual transgrede el derecho a la defensa de [su mandante] quien mal puede defenderse de las imputaciones hechas sin conocer sus causas"*. (Añadidos de la Sala).

Señaló que el acto impugnado está viciado de falso supuesto de derecho por errónea interpretación del artículo 2 de la *"Resolución N° 98"*, emanada del entonces Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, ya que, *"(...) la Providencia Administrativa establece que según dicha Resolución (...) no se podía cobrar INPC bajo ningún concepto, incurriendo así en un error grave de interpretación acerca del contenido y alcance (...) y propiamente del artículo 2 de la misma, que nos ratifica que: i. Si estaba permitido el cobro de INPC ii. Que se prohibía cobrarse después de la protocolización"*.

También alegó el falso supuesto de hecho, pues *"(...) si bien de acuerdo con Indepabis el tiempo estimado de ejecución de la obra era de 28 meses, por no leer detenidamente, no advirtió que los mismos debían contabilizarse a partir de los 30 días siguientes a la reunión de escogencia de viviendas. Contrario a ello el Indepabis contabilizó el lapso de 28 meses a partir de la suscripción de la promesa bilateral de compra venta de fecha 28 de abril de 2005 contraviniendo lo acordado por las partes en la mencionada cláusula sexta"*.

Ahora bien, en relación a los fundamentos del amparo cautelar se observa que denunció la violación de lo siguiente:

i) Principio a la autonomía de la voluntad de las partes, ya que el Instituto demandado desconoció *"(...) las condiciones de contratación pactadas por las partes (...)"*.

ii) Principio de irretroactividad de la ley, por aplicar lo previsto en la Resolución Nro. 110 publicada el 10 de junio de 2010, referente *"(...) a la prohibición absoluta de cobrar INPC (...) posterior al momento en que se dieron los hechos (...)"*.

iii) Derecho a ser juzgado por un juez natural, pues la presente controversia debió ser conocida por un juez con competencia en materia civil, ya que se encuentra relacionado el *"presunto incumplimiento de un contrato"* entre particulares y se ordena pagar sumas de dinero.

iv) Principio de legalidad de las penas por cuanto su representada fue objeto de dos (2) sanciones por un mismo hecho.

v) Derecho de propiedad, toda vez que la Administración ordenó *"(...) devolver todo el monto que alguna vez el comprador pagó por concepto de INPC, pagos que ya constituían parte de la propiedad privada de la empresa (...)"*.

vi) Derecho a la no confiscación, por cuanto el Instituto demandado al momento de *"(...) ordenar devolver parte del monto del inmueble, está confiscando la propiedad de [su] representada y que esta última"*

estaba en su derecho de recibir y conservar el valor íntegro del bien vendido”. (Agregado de la Sala).

vii) Principio de seguridad jurídica, confianza legítima y expectativa plausible de su mandante “(...) *de que una nueva Ley no puede ser aplicada de manera retroactiva a hechos y derechos que produjeron sus efectos en el pasado (...)*”.

Finalmente, solicitó que se acuerde la medida cautelar peticionada, en consecuencia “(...) *se suspendan los efectos del Acto impugnado (...)*” y al dictarse la sentencia definitiva se declare con lugar la demanda interpuesta.

II DE LA SENTENCIA APELADA

Mediante decisión Nro. 2012-1926, de fecha 22 de noviembre de 2012 dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, declaró “*Improcedente*” la solicitud de amparo cautelar peticionada por la parte demandante, con fundamento en las consideraciones que a continuación se señalan:

Previo al análisis de dicha medida preventiva la referida Corte efectuó algunas consideraciones acerca de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares previstos en el artículo 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (la presunción grave del derecho que se reclama y el riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo).

Respecto a las denuncias formuladas por la parte actora, el *a quo* desestimó cada una de ellas, de la manera siguiente:

i) De la supuesta violación al principio de autonomía de la voluntad de las partes.

El *a quo* razonó que el principio de autonomía de la voluntad de las partes, no constituye un verdadero derecho subjetivo constitucional que sea susceptible de tutela judicial directa, razón por la cual no puede ser revisado en la oportunidad de resolver un amparo cautelar como el de autos.

ii) De la presunta violación al principio de la no aplicación retroactiva de la Ley y de los derechos adquiridos.

En relación a la mencionada vulneración el Tribunal de Instancia, luego de un análisis del artículo 24 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como de lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Resolución Nro. 110, de fecha 8 de junio de 2009, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.197 del 10 de ese mismo mes y año, emanada del entonces Ministerio del Poder Popular Vivienda y Hábitat, señaló que la parte accionante no logró demostrar en qué momento la Administración Pública aplicó de forma retroactiva la Resolución antes referida, ya que del estudio de los elementos probatorios que cursan en autos, observó *prima face* que la empresa Construcciones y Servicios, C.A. (COYSERCA) “(...) *cobro por concepto de Índice de Precios al Consumidor (IPC) o en su defecto de cualquier otro mecanismo de ajuste por inflación o corrección monetaria, respectivamente, esto, dado que se aprecia que la culminación de la obra in commento, de conformidad con la Constancia de Ajuste y Terminación de la Obra, fue dada en fecha 18 de junio de 2008 (...)* comparado con el momento en que la empresa demandante le otorga la venta de la

propiedad del inmueble antes reseñado a los ciudadanos Víctor Miguel Ortíz y Yusmary del Carmen González Ruzza, de la misma se evidenci[ó] que existe una diferencia de tiempo plausible, que desde la fecha de vigencia de la Resolución N° 98, de fecha 5 de noviembre de 2008, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.055, de fecha 10 de noviembre de 2008, vigente para dicho momento, hasta la fecha de la protocolización del documento de compra venta de fecha 10 de marzo de 2009, el cual quedó registrado ante la Oficina de Registro Público de los Municipios Naguanagua y San Diego del estado Carabobo (...)". (Agregado de la Sala).

iii) De la alegada violación a la libertad económica y contractual.

Respecto a la denuncia *supra* indicada la aludida Corte consideró en primer lugar efectuar un análisis del artículo 127 de la Carta Magna, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, aplicable *ratione temporis*, concluyendo que no existe actuación contraria a la Ley por parte del entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), toda vez que el acto administrativo impugnado fue "(...) *dictado dentro del marco de competencias que detenta dicho Instituto, y [la] sanción [impuesta] (...) no significa la imposición de una limitación autoritaria a la libertad económica, pues en ningún momento se ha imposibilitado o restringido la realización de la actividad económica que [la] sociedad mercantil [demandante] tiene como objeto social y mucho menos, se evidencia que exista un desmedro en la continuidad de dicha empresa, a los fines de llevar a cabo la dedicación en el campo de la construcción de viviendas en el sistema de ventas en la República Bolivariana de Venezuela, no siendo (...) una limitante para continuar con su actividad (...)*". (Añadidos de la Sala).

iv) De la supuesta usurpación de funciones.

En relación a la supuesta usurpación de funciones el *a quo* indicó que el Instituto recurrido tiene competencia para conocer, tramitar, sustanciar y sancionar las transgresiones a la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, aplicable *ratione temporis*, relativas a la defensa de los usuarios o usuarias al momento de la adquisición de bienes y servicios que deben ser prestados de forma continua, regular y eficiente.

En ese sentido, precisó que la parte demandada sancionó a la actora por la infracción del numeral 8 del artículo 16 y de los artículos 18 y 78 *eiusdem*, por el incumplimiento de la normativa en referencia, ello en su carácter de prestador del servicio de construcción de viviendas; debiendo destacarse además, que el procedimiento se instauró a raíz de la denuncia interpuesta por el ciudadano Víctor Miguel Ortíz Rojas - contratante con la empresa demandante-, en consecuencia preliminarmente no evidenció una incompetencia manifiesta del Instituto demandado; sin embargo, destacó el Tribunal de Instancia que sería al momento del análisis del fondo que realizaría un estudio a profundidad acerca de lo planteado.

v) De la alegada transgresión al principio de la seguridad jurídica.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo desestimó la aludida denuncia, ya que al "(...) *no haberse constatado el alegado vicio al principio constitucional de la no retroactividad de la Ley (...) y siendo*

cónsono con la interpretación literal de la normativa aplicada por dicha Administración fiscalizadora, [esa] Corte observ[ó] que el referido ente sólo se limitó a sancionar a la empresa Construcciones y Servicios, C.A. y al resarcimiento de un daño ocasionado al ciudadano Víctor Miguel Ortiz, por lo que se evidenci[ó] el pleno cumplimiento de la potestad sancionadora y correctiva prevista en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, sin que la Representación Judicial de la parte recurrente hubiera ejercido su labor de probar en autos, que la decisión in commento, hubiese sido distinta al supuesto de la norma aplicada (...)". (Agregados de la Sala).

vi) De la violación al principio de la legalidad de las penas y al derecho de ser juzgado por el juez natural.

El *a quo* al momento de emitir un pronunciamiento sobre el argumento *supra* indicado, realizó una ponderación entre los intereses y el respeto de los derechos al acceso a los bienes y servicios de la población con base a lo establecido en el artículo 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1, 102 numeral 3; 125, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, concluyendo que el Instituto demandado ejerció su actividad administrativa fundamentada en la normativa que tiene por objeto la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses de las personas en el acceso a los bienes y servicios, toda vez que puede "*(...) adoptar las medidas necesarias para evitar los posibles perjuicios que mediante las operaciones económicas entre los sujetos definidos por la Ley (...), se manifiesten en la realidad, a la hora del acceso a los bienes (...)*".

Por otra parte, advirtió que el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), actuó conforme a las potestades que le confiere la Constitución y la Ley especial que lo rigen, es por ello que "*(...) no se estaría obviando el sentido y naturaleza de la propiedad privada que la parte demandante alega (...)*".

vii) De la vulneración al principio de no confiscatoriedad.

Ante tal planteamiento el Tribunal de Instancia consideró que en el caso de autos no puede confundirse el reintegro solicitado por la Administración a la actora como una confiscación, siendo que lo anterior no ha sido ordenado y sancionado por el referido Instituto como consecuencia: "*i) de la responsabilidad por delitos cometidos contra el patrimonio público; ii) por enriquecimiento ilícito o; iii) por actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, sino por 'La modificación o alteración del precio (...) la cantidad (...) de los bienes y servicios' contenidas en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, ello así, el Instituto demandado (...), vio la necesidad de dictar el acto administrativo de fecha 11 de abril de 2011, a los fines de mantener la estabilidad y seguridad de los ciudadanos en el acceso a tales bienes y servicios, de conformidad con sus atribuciones de tutelarlos, ordenando así la devolución o reintegro del monto antes aludido (...)*". (Sic).

Conforme a lo razonamientos antes plateados, la aludida Corte declaró improcedente la solicitud de amparo cautelar.

III CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala decidir el recurso de apelación ejercido por la representación judicial de la sociedad mercantil Construcciones y Servicios, C.A. (COYSERCA), contra la sentencia Nro. 2012-1926, del 22 de noviembre de 2012 dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que declaró improcedente la solicitud de amparo cautelar ejercida conjuntamente con la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la actora contra el acto administrativo S/N de fecha 11 de abril de 2011 dictado por el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), mediante el cual ordenó a la referida empresa que procediera de inmediato a “(...) reintegrar al ciudadano VÍCTOR MIGUEL ORTÍZ ROJAS (...), la cantidad de Noventa y Cuatro Mil Quinientos Ochenta y Siete Bolívares Fuertes con Ochenta y Ocho Céntimos (Bs.F. 94.587,88) (...) por concepto de cobro excesivo que efectuó (...) por el inmueble objeto de la denuncia (...)”; y le impuso una multa de mil quinientas Unidades Tributarias (1.500 U.T.), equivalentes a la cantidad de ochenta y dos mil quinientos bolívares sin céntimos (Bs. 82.500,00).

Ahora bien, antes de realizar un análisis respecto al recurso de apelación ejercido, se observa de una revisión de las actas que conforman el expediente judicial que la Secretaría de esta Sala mediante auto de 15 de mayo de 2013, fijó en el presente asunto el procedimiento de segunda instancia previsto en los artículos 90 y siguientes de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, aun cuando ha sido criterio reiterado de esta Máxima Instancia que en las apelaciones contra las decisiones que resuelven los amparos constitucionales y amparos ejercidos en su modalidad cautelar, se exceptúa la exigibilidad de la presentación de las razones de hecho y de derecho sobre las cuales fundamenta su inconformidad con el pronunciamiento judicial recurrido, en virtud del carácter extraordinario de dicha acción, devenido entre otras cosas, por la restitución de derechos constitucionales. (*Vid.* Sentencia Nro. 706 dictada por esta Máxima Instancia el 16 de mayo de 2007).

Precisado lo anterior, esta Sala prescindirá del análisis de los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en la fundamentación de la apelación, así como de la contestación, pasando a examinar la conformidad o no a derecho del fallo impugnado que declaró, “*improcedente*” la solicitud de amparo cautelar requerida por la actora en su escrito libelar; en tal sentido se observa:

i).- De la supuesta violación al principio de autonomía de la voluntad de las partes.

En relación a dicha denuncia, la parte actora alegó que la Administración había desconocido “(...) *las condiciones de contratación pactadas por las partes (...)*”.

Por su parte, el *a quo* razonó que el mencionado principio, no constituye un verdadero derecho subjetivo constitucional que sea susceptible de tutela judicial directa, razón por la cual no puede ser revisado en la oportunidad de resolver un amparo cautelar como el de autos.

Siendo ello así, es menester indicar que el principio de autonomía de la voluntad de las partes supone que éstas pueden pactar en una convención contractual todo aquello que no esté expresamente prohibido por la ley. (*Vid.* Sentencia de esta Sala Nro. 00360 del 24 de marzo de 2011).

Conforme a lo anterior, considera la Sala Político-Administrativa que el principio bajo estudio no constituye un verdadero derecho subjetivo constitucional susceptible de tutela judicial directa, que pueda ser revisado en la oportunidad de resolver la medida cautelar de amparo. Aunado a que el análisis de la supuesta violación de tal principio conllevaría a la revisión de normas de rango infraconstitucional, lo que se encuentra vedado al órgano jurisdiccional actuando en sede constitucional (*Vid.* Sentencias de esta Sala Nros. 2790 y 607 de fechas 12 de diciembre de 2006 y 13 de mayo de 2009). Por tales razones se desestima la anterior denuncia, tal como fuera considerado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así decide.

ii).- De la vulneración del principio de irretroactividad de la ley y por ende de los derechos adquiridos.

Al respecto, la actora alegó que el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) aplicó de forma retroactiva la Resolución Nro. 110 de fecha 10 de junio de 2009, por cuanto la misma no se encontraba vigente para la fecha en la cual la Administración dictó el acto impugnado, referente “(...) a la prohibición absoluta de cobrar INPC (...) posterior al momento en que se dieron los hechos (...)”.

En consecuencia, estimó que el Instituto demandando al ordenar la devolución de una parte del precio del inmueble pagado por el ciudadano Víctor Miguel Ortíz Rojas, en aplicación retroactiva de la Resolución Nro. 110 de fecha 10 de junio de 2009, violó los derechos adquiridos de su mandante “(...) sobre las cuotas legalmente pagadas”.

En relación a ello, el *a quo* señaló que la parte accionante no logró demostrar en qué momento la Administración Pública aplicó de forma retroactiva la Resolución antes referida, ya que del estudio de los elementos probatorios que cursan en autos, observó *prima facie* que la empresa Construcciones y Servicios, C.A. (COYSERCA) “(...) cobró por concepto de Índice de Precios al Consumidor (IPC) o en su defecto de cualquier otro mecanismo de ajuste por inflación o corrección monetaria, respectivamente, esto, dado que se aprecia que la culminación de la obra in commento, de conformidad con la Constancia de Ajuste y Terminación de la Obra, fue dada en fecha 18 de junio de 2008 (...) comparado con el momento en que la empresa demandante le otorga la venta de la propiedad del inmueble antes reseñado a los ciudadanos Víctor Miguel Ortíz y Yusmary del Carmen González Ruzza, de la misma se evidenci[ó] que existe una diferencia de tiempo plausible, que desde la fecha de vigencia de la Resolución N° 98, de fecha 5 de noviembre de 2008, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.055, de fecha 10 de noviembre de 2008, vigente para dicho momento, hasta la fecha de la protocolización del documento de compra venta de fecha 10 de marzo de 2009, el cual quedó registrado ante la Oficina de Registro Público de los Municipios Naguanagua y San Diego del estado Carabobo (...)”. (Agregado de la Sala).

Con relación a dicha denuncia esta Sala considera necesario indicar que el principio de irretroactividad de la ley se encuentra consagrado en el artículo 24 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los términos siguientes:

“Artículo 24.- Ninguna disposición legislativa tendrá efectos retroactivos excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimientos se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aún en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos

penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.

Cuando haya dudas, se aplicará la norma que beneficie al reo o a la rea”.

En relación con la prenombrada norma constitucional esta Sala ha establecido lo siguiente:

“(…) ‘el principio de irretroactividad de la Ley está referido a la prohibición de aplicar una normativa nueva a situaciones de hecho nacidas con anterioridad a su vigencia, de forma que la disposición novedosa resulta ineficaz para regular situaciones fácticas consolidadas en el pasado, permitiéndose la retroactividad de la norma sólo como defensa o garantía de la libertad del ciudadano. Esta concepción permite conectar el aludido principio con otros de similar jerarquía, como el de la seguridad jurídica, entendida como la confianza y predictibilidad que los administrados pueden tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico vigente; de modo tal que la previsión del principio de irretroactividad de la Ley se traduce, al final, en la interdicción de la arbitrariedad en que pudieran incurrir los entes u órganos encargados de la aplicación de aquélla” (vid. Sentencia Nro. 1739 dictada por esta Sala el 8 de diciembre de 2011).

De lo expuesto se infiere que la aplicación retroactiva de las disposiciones legislativas está vedada por imperativo constitucional, prohibiéndose la aplicación de una norma jurídica novedosa a situaciones de hecho acaecidas con anterioridad a su vigencia, y que únicamente se admite aplicarlas retroactivamente cuando beneficie al reo o rea, administrado o administrada.

En esos términos observa esta Sala que la actora alegó que la Administración aplicó de manera retroactiva la Resolución Nro. 110 dictada el 8 de junio de 2009, por el entonces Ministerio del Poder Popular para Obras Públicas y Vivienda, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.197 de fecha 10 de ese mismo mes y año, violando, aparentemente, sus derechos adquiridos sobre “*las cuotas legalmente pagadas*”, razón por la cual a los fines de verificar en esta fase cautelar, si hubo -en un principio- vulneración al principio de irretroactividad de la ley, es importante hacer mención a los artículos 1, 2 y 11 de la mencionada Resolución, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 1. En los contratos que tengan por objeto, bajo cualquier forma o modalidad, la adquisición de viviendas por construirse, en construcción o ya construidas, suscrito o a suscribirse por los sujetos comprendidos en el Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, se prohíbe el cobro de cuotas, alícuotas, porcentajes y/o sumas adicionales de dinero, basados en la aplicación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) o de cualquier otro mecanismo de corrección monetaria o ajuste por inflación, por lo que a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, queda sin efecto cualquier estipulación convenida o que se convenga en contravención a lo dispuesto en esta norma.

La prohibición establecida en el presente artículo tendrá aplicación en todo el mercado inmobiliario destinado a la vivienda y hábitat.

*Artículo 2. **Se ordena que a partir de la entrada en vigencia de la Resolución N° 98, de fecha 5 de noviembre de 2008, publicada en la Gaceta Oficial Nro. 39.055, de fecha 10 de noviembre do 2008, dictada por el entonces Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat; es decir, desde el día 10 de noviembre de 2008, todo cobro que se hubiere efectuado por concepto de Índice de Precios al Consumidor (IPC) o de cualquier otro mecanismo de ajuste por inflación o corrección monetaria, después de la fecha convenida por las partes para la culminación de la obra y protocolización del documento***

de venta, deberá ser restituido íntegra e inmediatamente al comprador respectivo por Sujeto del Sistema, quedando a elección de aquél recibir dicho reintegro en dinero efectivo o imputarlo al monto adeudado, de ser el caso. (...).

Artículo 11. La presente resolución entrará en vigencia a partir de su publicación Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela”. (Destacado de la Sala).

De las normas *supra* indicadas se infiere que Resolución Nro. 110 dictada el 8 de junio de 2009, regula cualquier forma de adquisición de viviendas por construirse, construidas o en construcción suscritas por los diversos sujetos inscritos en el Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat. Asimismo, el Ministerio antes referido prohibió el cobro de cuotas, alícuotas o cualquier suma adicional de dinero, basados en la aplicación del Índice de Precios al Consumidor (I.P.C.), así como también algún mecanismo de ajuste por inflación.

Sin embargo, también prevé que luego de la entrada en vigencia de la Resolución Nro. 98, de fecha 5 de noviembre de 2008 dictada por el entonces Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.055, el 10 de ese mismo mes y año, todo cobro que se le haya hecho al comprador relacionado con un ajuste del precio acordado en base al Índice de Precios al Consumidor (I.P.C.) después de la fecha convenida por las partes para la culminación de la obra y protocolización del documento de venta, las cuotas o el monto cancelado serían restituidos íntegra e inmediatamente al comprador respectivo.

Precisado lo anterior, es importante hacer mención a lo previsto en el acto administrativo, a los fines de determinar si la mencionada Resolución se encontraba vigente para el momento en que acaecieron los hechos que dieron lugar a la imposición de la sanción impuesta, por el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), el cual señala lo siguiente:

“(...) la empresa COYSERCA, no debió efectuar ningún tipo de ajuste motivado a que por una parte no cumplió en el tiempo estipulado en el contrato sobre la ejecución de la obra y además, habiendo obtenido el permiso de habitabilidad con antelación a la Resolución Nro. 98, mal pudo efectuar una publicación en prensa informando a los compradores de una supuesta fecha de terminación de la obra, cuando ya existía la constancia de culminación de obra siendo conducente fijar la fecha de cierta protocolización y no pretender cobrar el INPC hasta la fecha pactada (...).

En importante que la derogada Resolución 98 indicada la obligatoriedad de establecer fecha cierta de culminación de obra y protocolización del documento definitivo de compraventa, sin embargo, en el presente caso no era conducente el cobro de INPC, por cuanto ya existía con anterioridad a la regulación la constancia de terminación de obra.

(...Omissis...)

Cabe destacar que de la derogada Resolución N° 98 (...), se desprende que las empresas dedicadas a la actividad de construcción no podrán bajo ningún concepto efectuar cobro de Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) ni ningún otro cargo que pudiese modificar el precio o valor del inmueble pactado contractualmente; siendo el incumplimiento imputable a la empresa, ya que habiendo obtenido la constancia de terminación de obra con antelación a esta resolución, mal pudo incrementar el precio del inmueble, generando que el denunciante solicitara y adquiriera un crédito (...) que supera el valor inicial de la vivienda, ocasionando lesiones económicas y empobrecimiento patrimonial al denunciante.

Este Despacho considera que al establecerse en el crédito hipotecario un monto de Ciento Cuarenta y Cuatro Mil Setenta y Ocho Bolívares Fuertes (Bs.F 144.078,00), se estaría pagando nuevamente el valor del inmueble, ya que éste tenía el precio de Ciento Cuarenta y Un Mil Cuatrocientos Dieciocho Bolívares Fuertes con Setenta Céntimos (Bs.F 141.418,70) y habiendo el denunciante pagado la cantidad de Noventa Mil Ciento Sesenta y Cinco Bolívares Fuertes Con Ochenta Céntimos (Bs.F 90.165,80) le restaría pagar la cantidad de Cincuenta y Un Mil Doscientos Cincuenta Bolívares Fuertes con Noventa Céntimos (Bs.F 51.252,90), ya que no se justifica que las empresas dedicadas a la construcción y comercialización de viviendas al momento que éstas solicitan créditos bancarios para realizar la construcción de inmuebles efectúan estudios de factibilidad técnica que consiste en costo y proyección de la obra, no debiendo ser trasladada esta carga económica al comprador (...). (Sic).

De lo parcialmente transcrito, se desprende preliminarmente que la Administración Pública consideró que la sociedad mercantil accionante les efectuó a los ciudadanos Víctor Miguel Ortíz Rojas y Yusmary del Carmen González Ruzza, el cobro por concepto de Índice de Precios al Consumidor (I.P.C.) aun cuando había “*obtenido la constancia de terminación de obra con antelación*” a la Resolución Nro. 98, de fecha 5 de noviembre de 2008 y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.055, el 10 de ese mismo mes y año, siendo este el hecho generador de las sanciones impuestas.

En ese sentido se observa que riel a en el presente cuaderno separado las siguientes documentales en copia simple:

1.- “**PRE-CONTRATO N° 080-2-275**” suscrito el 28 de abril de 2005, entre los ciudadanos Víctor Miguel Ortíz Rojas y Yusmary del Carmen González Ruzza y la sociedad mercantil Construcciones y Servicios, C.A., (COYSERCA). (Vid. Folio 73).

2.- “**PROMESA BILATERAL DE COMPRAVENTA N° 0800 02-005231 N.2**”, mediante la cual los ciudadanos antes identificados, firmaron en fecha 28 de abril de 2005 el compromiso de compra de un apartamento del Núcleo N° 2 del proyecto Urbanización Paso Real, ubicado en la Avenida Intercomunal San Diego, Sector Los Jarales, en jurisdicción del Municipio San Diego del Estado Carabobo. (Vid. Folios 74 al 99).

3.- “**CONSTANCIA DE ASIGNACIÓN DE INMUEBLE**” mediante la cual la empresa demandante hace constar que en fecha 9 de febrero de 2007, según reunión de escogencia Nro. 12, al ciudadano Víctor Miguel Ortíz Rojas le fue asignado el apartamento Nro. 03-52, perteneciente al edificio Nro. 3, del Núcleo II, Segunda Etapa de la Urbanización antes referida. (Vid. Folio 100).

4.- “**CONSTANCIA DE AJUSTE Y TERMINACIÓN DE LA OBRA**”, suscrita el 18 de junio de 2008, emanada de la Dirección de Ordenación Urbanística e Infraestructura de la Alcaldía de San Diego del Estado Carabobo, por medio de la cual procedió a “(...) **APROBAR** la presente **CONSTANCIA DE AJUSTE Y TERMINACIÓN** de la referida **OBRA**, a las **VARIABLES URBANAS FUNDAMENTALES**, la cual es suficiente a los fines de la **HABITABILIDAD** única y exclusivamente a las edificaciones de la Parcela VMC 1B del Núcleo 2 edificios 1 al 14 inclusive con un total de 280 unidades de viviendas (...)”. (Vid. Folio 102).

5.- Contrato de condominio del desarrollo habitacional Paso Real, Núcleo Nro. 2, sectores Nros. 1, 2, 3, 4 y 5, el cual fue registrado en fecha 15 de septiembre de 2008 por ante la Oficina de Registro Público de los

Municipios Naguanagua y San Diego del Estado Carabobo, bajo el Nro. 15, folios 1 al 61; Protocolo 1º; Tomo 104, con número de ficha registral R-005194 y ficha regisoft G-9067. (*Vid.* Folios 103 al 160).

6.- Documento de compra venta del apartamento tipo pent house, distinguido con el Nro. 03-52, Código catastral 08-12-01-U01, Nro. de inscripción 2008-2140, ubicado en el nivel cinco (5), edificio Nro. 3, sector 2, etapa 2, del Desarrollo Habitacional Paso Real, Núcleo 2, ubicado en la Parcela VMC-1B, de la Urbanización Paso Real, situado en la Avenida Intercomunal Don Julio Centeno, en el sector conocido como los Jarales, Municipio San Diego del Estado Carabobo, documento éste que quedó registrado en fecha 10 de marzo de 2009, ante la Oficina de Registro Público de los Municipios Naguanagua y San Diego del Estado Carabobo, bajo el Nro. 13, folios 1 al 10; Protocolo 1º; Tomo 19, con ficha registral R-915 y ficha regisoft G-5189. (*Vid.* Folios 165 al 181).

Ahora bien, resulta necesario analizar el valor probatorio de los documentos *supra* indicados, ya que estos fueron promovidos en copia simple, por lo cual en principio deberían ser desechados por no estar comprendidos en la categoría de documentos expresamente enunciados en el encabezado del artículo 429 del Código de Procedimiento Civil; no obstante, ello no impide, que se tengan como principio de prueba por escrito, toda vez que comporta el valor de un indicio que administrado a las restantes pruebas cursantes en autos puede llevar al establecimiento de plena prueba respecto a los hechos por ella arrojados, por cuanto los mismos no fueron impugnados.

Tomando en consideración los elementos probatorios antes mencionados, se advierte en esta fase cautelar que para la fecha de la culminación de la obra, de conformidad con la Constancia de Ajuste y Terminación de la Obra, el día 18 de junio de 2008, comparado con el momento en que la empresa demandante le otorga la venta de la propiedad del inmueble a los ciudadanos Víctor Miguel Ortíz Rojas y Yusmary del Carmen González Ruzza, esto es, el 10 de marzo de 2009 fecha en la cual fue protocolizado el documento de propiedad, se evidencia que para ambas fechas se encontraba vigente la Resolución Nro. 98, del 5 de noviembre de 2008, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.055, del 10 de noviembre de 2008, la cual en su artículo 2 dispone lo siguiente:

“Artículo 2.- En ningún caso operará el cobro del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), otro ajuste por inflación, ni el cobro de intereses de financiamiento, después de la fecha originalmente pactada para la culminación de la obra y para la protocolización del documento de venta, salvo que la protocolización no se lleve a cabo en el tiempo previsto por causa imputables al comprador”.

Conforme a lo anterior, se evidencia *prima face* que el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), al momento de dictar el acto recurrido, esto es, el 11 de abril de 2011, se encontraba vigente la Resolución Nro. 110 dictada el 8 de junio de 2009 publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.197 de fecha 10 de ese mismo mes y año por el entonces Ministerio del Poder Popular para Obras Públicas y Vivienda.

Sin embargo, se observa del contenido del acto impugnado que la Administración tomó en cuenta lo establecido en la Resolución Nro. 98, de fecha 5 de noviembre de 2008, la cual era aplicable para la oportunidad en la cual ocurrieron los hechos que generaron la sanción impuesta a la parte demandante.

Siendo ello así, esta Sala Político Administrativa comparte el criterio expuesto por el *a quo* relacionado con que “(...) *la parte demandante no logra demostrar en qué momento la Administración aplicó de forma retroactiva la Resolución N° 110, emanada del Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (...)*”, por cuanto, tal como quedó sentado en líneas anteriores, el Instituto demandado aludió en el acto administrativo impugnado a la Resolución Nro. 98, de fecha 5 de noviembre de 2008, por haber ocurrido los hechos bajo la vigencia de la misma, razón por la cual se desestima la presunta violación al principio de irretroactividad de la ley y, por consiguiente, también se desecha la supuesta violación de los derechos adquiridos. Así se decide.

iii).- De la presunta violación a la libertad económica y contractual.

Respecto a la denuncia *supra* indicada la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo consideró en primer lugar efectuar un análisis del artículo 127 de la Carta Magna, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, aplicable *ratione temporis*, concluyendo que no existe actuación contraria a la Ley por parte del entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), toda vez que el acto administrativo impugnado fue “(...) *dictado dentro del marco de competencias que detenta dicho Instituto, y [la] sanción [impuesta] (...) no significa la imposición de una limitación autoritaria a la libertad económica, pues en ningún momento se ha imposibilitado o restringido la realización de la actividad económica (...) y mucho menos, se evidencia que exista un desmedro en la continuidad de dicha empresa, a los fines de llevar a cabo la dedicación en el campo de la construcción de viviendas en el sistema de ventas en la República Bolivariana de Venezuela, no siendo (...) una limitante para continuar con su actividad (...)*”. (Añadido de la Sala).

En ese sentido, resalta esta Sala con relación a la denuncia de violación al derecho a la libertad económica, que conforme lo previsto en el artículo 112 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Constituyente confirió a todos los habitantes de la República, las más amplias facultades para dedicarse a las actividades económicas de su preferencia. No obstante, la referida norma prevé, no sólo la posibilidad del Estado de plantear directrices en la materia, sino también el **poder de limitar el alcance de dicha libertad en beneficio del interés general**.

Atendiendo a dicha disposición recalca la Sala que el acto impugnado fue dictado en atención a que la Administración Pública fundamentó las sanciones impuestas en el acto impugnado, esto es, que procediera la sociedad mercantil Construcciones y Servicios, C.A., (COYSERCA) a reintegrar la cantidad de noventa y cuatro mil quinientos ochenta y siete bolívares con ochenta y ocho céntimos (Bs. 94.587,88) al denunciante en sede administrativa, así como también le impuso una multa de mil quinientas Unidades Tributarias (1.500 U.T.), equivalentes a la cantidad de ochenta y dos mil quinientos bolívares sin céntimos (Bs. 82.500,00), empleando la regulación contenida en los artículos 16 numeral 8; 18 y 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, aplicable *ratione temporis*, citados en líneas precedentes.

Ahora bien, resulta prudente señalar, que en modo alguno se ha atropellado la libertad económica de la accionante, toda vez que la imposición de la multa no la ha privado del derecho que le asiste para dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sino que simplemente, mediante el acto impugnado, la

parte recurrente fue sancionada por haber actuado, aparentemente, en contravención de la legislación vigente aplicable a la actividad por ella desarrollada.

En tal sentido, no encuentra la Sala que se haya vulnerado el derecho a la libertad económica de la empresa accionante, tal como fuera considerado por el *a quo*. Así se declara.

iv).- De la supuesta usurpación de funciones.

En relación a esta denuncia el *a quo* indicó que la parte demandada sancionó a la actora por la infracción del numeral 8 del artículo 16 y de los artículos 18 y 78 *eiusdem*, por el incumplimiento de la normativa en referencia, ello en su carácter de prestador del servicio de construcción de viviendas; debiendo destacarse además, que el procedimiento se instauró a raíz de la denuncia interpuesta por el ciudadano Víctor Miguel Ortíz Rojas -contratante con la empresa demandante-, en consecuencia preliminarmente no evidenció una incompetencia manifiesta del Instituto demandado; sin embargo, destacó el Tribunal de Instancia que sería al momento del análisis del fondo que realizaría un estudio a profundidad acerca de lo planteado.

Respecto a la supuesta usurpación de funciones, ha precisado esta Máxima Instancia que se configura cuando una autoridad legítima dicta un acto invadiendo la esfera de competencia de un órgano perteneciente a otra rama del Poder Público, violentando de ese modo las disposiciones contenidas en los artículos 136 y 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en virtud de los cuales se consagra, por una parte, el principio de separación de poderes, según el cual cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias; y se establece, por otra parte, que sólo la Ley define las atribuciones del Poder Público, y a estas normas debe sujetarse su ejercicio. Finalmente, la extralimitación de funciones consiste fundamentalmente en la realización por parte de la autoridad administrativa de un acto para el cual no tiene competencia expresa. (*Vid.* Sentencia de esta Máxima Instancia Nro. 00982 del 1° de julio de 2009).

Expuesto lo anterior, cabe destacar que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.358 del 1° de febrero de 2010, es en principio, el llamado a conocer, tramitar, sustanciar y sancionar las transgresiones a dicha ley relativas a la defensa de los administrados que utilicen los servicios prestados por las aseguradoras, quienes están obligadas a prestar el servicio en forma continua, regular y eficiente.

En el presente caso, se observa que el referido Instituto sancionó a la actora por haber incumplido con lo establecido en los artículos 16 numeral 8; 18 y 78 de la mencionada Ley y le impuso una multa de mil quinientas Unidades Tributarias (1.500 U.T.), equivalentes a la cantidad de ochenta y dos mil quinientos bolívares con sin céntimos (Bs. 82.500,00), de acuerdo a lo establecido en los artículos 128 y 135 *eiusdem*; es decir, por la transgresión o incumplimiento de la normativa en referencia, ello en su carácter de prestador del servicio; debiendo destacarse además, que el procedimiento se instauró a raíz de la denuncia interpuesta por un asegurado.

En consecuencia, esta Máxima Instancia preliminarmente comparte el criterio expuesto por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo al advertir que no se evidenció en esta fase cautelar una incompetencia manifiesta de la Administración que dictó el acto para sancionar a la actora. No obstante lo anterior, será en la oportunidad en la que se realice el análisis del fondo de la controversia y luego de la actividad probatoria de las partes podrá ser emitido un pronunciamiento profundo acerca de lo debatido, esto es, si en efecto el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), usurpó las funciones de los órganos jurisdiccionales o a cualquier otro órgano del Poder Público, razón por la cual se desestima la denuncia bajo estudio. Así se decide.

v).- De la presunta violación al principio de seguridad jurídica.

La parte actora alegó que la decisión impugnada atenta contra la confianza legítima y expectativa plausible de su mandante “(...) *de que una nueva Ley no puede ser aplicada de manera retroactiva a hechos y derechos que produjeron sus efectos en el pasado (...)*”.

Por su parte el Juzgado de Instancia desestimó la aludida denuncia, ya que al “(...) *no haberse constatado el alegado vicio al principio constitucional de la no retroactividad de la Ley (...) y siendo cónsono con la interpretación literal de la normativa aplicada por dicha Administración fiscalizadora, [esa] Corte observ[ó] que el referido ente sólo se limitó a sancionar a la empresa Construcciones y Servicios, C.A. y al resarcimiento de un daño ocasionado al ciudadano Víctor Miguel Ortíz, por lo que se evidenci[ó] el pleno cumplimiento de la potestad sancionadora y correctiva prevista en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, sin que la Representación Judicial de la parte recurrente hubiera ejercido su labor de probar en autos, que la decisión in commento, hubiese sido distinta al supuesto de la norma aplicada (...)*”. (Agregados de la Sala).

En relación a dicho argumento, esta Máxima Instancia debe reiterar que el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), no vulneró el principio de irretroactividad de la ley, toda vez que al momento de dictar el acto recurrido, esto es, el 11 de abril de 2011, se encontraba vigente la Resolución Nro. 110 dictada el 8 de junio de 2009 publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.197 de fecha 10 de ese mismo mes y año por el entonces Ministerio del Poder Popular para Obras Pública y Vivienda.

Aunado a ello, la Administración tomó en cuenta lo establecido en la Resolución Nro. 98, de fecha 5 de noviembre de 2008, la cual era aplicable para la oportunidad en la cual ocurrieron los hechos que generaron la sanción impuesta a la parte demandante.

Siendo ello así, al no verificarse preliminarmente la violación al principio de irretroactividad de la ley y visto que este fue el argumento base para alegar la denuncia bajo estudio se desestima la misma. Así se declara.

vi).- De violación al derecho al ser juzgado por el juez natural.

Al respecto la actora alegó que la presente controversia debió ser conocida por un juez con competencia en materia civil, ya que se encuentra relacionado el “*presunto incumplimiento de un contrato*” entre particulares y se ordena pagar sumas de dinero.

Asimismo la parte recurrente adujo que el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), no tenía competencia para ordenar el resarcimiento de daños, es decir, la devolución del dinero al ciudadano Víctor Miguel Ortíz Rojas, por concepto de cobro excesivo que efectuó respecto a la compra-venta de un inmueble a la sociedad mercantil Construcciones y Servicios, C.A., (COYSERCA), toda vez que los competentes son los tribunales civiles.

Por su parte, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, desechó dicha denuncia al considerar que el Instituto demandado ejerció su actividad administrativa fundamentada en la normativa que tiene por objeto la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses de las personas en el acceso a los bienes y servicios, toda vez que puede “(...) *adoptar las medidas necesarias para evitar los posibles perjuicios que mediante las operaciones económicas entre los sujetos definidos por la Ley (...), se manifiesten en la realidad, a la hora del acceso a los bienes (...)*”, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1, 102 numeral 3; 125, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010.

Siendo ello así, cabe señalar que este Alto Tribunal, mediante sentencia Nro. 00656 del 4 de junio de 2008, reiterada en el fallo Nro. 00972 del 1° de julio de 2009, delineó el contenido y alcance del principio del juez natural en la actividad administrativa, dejando sentado que: “(...) *la alusión al ‘juez natural’ tiene un inmediato reflejo en el principio de legalidad administrativa, que impone al órgano administrativo el deber de apegar su actuación a las atribuciones conferidas por la Ley y el Derecho (...)*”.

El concordancia con lo anterior, el postulado del juez natural consagrado en el numeral 4 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, comporta un derecho según el cual toda persona debe ser juzgada por aquellos jueces predeterminados en la ley; de modo que se trata, en principio, de la garantía a ser juzgado por órganos jurisdiccionales preexistentes y legalmente competentes.

Asimismo, la jurisprudencia de esta Sala ha establecido que, en el ámbito de la actividad administrativa, este derecho se encuentra íntimamente ligado al principio de legalidad administrativa cuyo fundamento constitucional se encuentra en los artículos 137 y 141 del Texto Fundamental.

En este contexto, se advierte que el acto administrativo impugnado fue dictado por el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), porque la recurrente presuntamente había transgredido lo previsto en los artículos 16 numeral 8; 18 y 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.358 el 1° de febrero de 2010, aplicable en razón del tiempo, con ocasión a la denuncia interpuesta el 23 de julio de 2009 por el ciudadano Víctor Miguel Ortíz Rojas, artículos que establecen lo siguiente:

“Protección de Intereses

Artículo 16.- Se prohíbe y se sancionará conforme a lo previsto en la presente Ley, todo acto o conducta ejecutado por las proveedoras o proveedores de bienes y por los prestadores de servicios, que impongan condiciones abusivas a las personas:

(...)

8. *La modificación o alteración del precio, la calidad, cantidad, peso o medida de los bienes y servicios (...)*”.

“*Obligación de cumplir condiciones*

*Artículo 18.- Todo proveedor o proveedora de bienes o prestador de servicios estará obligado u obligada a respetar los términos, plazos, fechas, condiciones, modalidades, garantías, reservas y demás circunstancias conforme a las cuales hayan sido ofrecidos, publicitados o convenidos con las personas para entrega del bien o la prestación del servicio. Si el proveedor o proveedora incumpliere con las obligaciones antes mencionadas, las personas tendrán el derecho de exigir el cumplimiento de lo ofrecido o desistir de la compra o de la contratación del servicio, quedando **el proveedor o proveedora obligado u obligada a rembolsar el pago recibido** en los términos establecidos en esta Ley”.*

“*Responsabilidad de la proveedora o proveedor*

Artículo 78.- Los proveedores de bienes o servicios, cualquiera sea su naturaleza jurídica, serán solidaria y concurrentemente responsables, tanto por los hechos propios como por los de sus dependientes o auxiliares, permanentes o circunstancias, aun cuando no tengan con los mismos una relación laboral”. (Destacado de la Sala).

Con fundamento en lo anterior, el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), sancionó a la sociedad mercantil Construcciones y Servicios, C.A. (COYSERCA), a reintegrar la cantidad de noventa y cuatro mil quinientos ochenta y siete bolívares con ochenta y ocho céntimos (Bs. 94.587,88), así como le impuso una multa de mil quinientas Unidades Tributarias (1.500 U.T.), equivalentes a la cantidad de ochenta y dos mil quinientos bolívares con cero céntimos (Bs. 82.500,00), de conformidad con los artículos 128 y 135 *eiusdem*.

Siendo ello así, se aprecia que la Administración sancionó a la parte actora por presuntamente haber vulnerado los intereses del ciudadano Víctor Miguel Ortíz Rojas, al proveerle un bien y prestarle un servicio; en tal sentido, esta Sala estima conveniente hacer referencia a los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, que regía su funcionamiento, y establecía el objeto, ámbito de aplicación y sujetos sometidos a dicho cuerpo normativo en los términos siguientes:

“Artículo 1: La presente Ley tiene por objeto la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses individuales y colectivos en el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades, estableciendo los ilícitos administrativos, sus procedimientos y sanciones; los delitos y su penalización, el resarcimiento de los daños sufridos, así como regular su aplicación por parte del Poder Público con la participación activa y protagónica de las comunidades, en resguardo de la paz social, la justicia, el derecho a la vida y la salud del pueblo.”

“Artículo 2: Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e irrenunciable por las partes. Las operaciones económicas entre los sujetos definidos en la Presente Ley, que sean de su interés particular y en las que no se afecte el interés colectivo, podrán ser objeto de conciliaciones o arreglos amistosos”.

“Artículo 3. Quedan sujetos a las disposiciones de la presente Ley, todos los actos jurídicos celebrados entre proveedoras o proveedores de bienes y servicios, y las personas organizadas o no, así como entre éstas, relativos a la adquisición o arrendamiento de bienes, a la contratación de servicios prestados por entes públicos o privados, y cualquier otro negocio jurídico de interés económico, así como, los actos o conductas de acaparamiento, especulación, boicot y cualquier otra que afecte el acceso a los alimentos

o bienes declarados o no de primera necesidad, por parte de cualquiera de los sujetos económicos de la cadena de distribución, producción y consumo de bienes y servicios, desde la importadora o el importador, la almacenadora o el almacenador, el transportista, la productora o el productor, fabricante, la distribuidora o el distribuidor y la comercializadora o el comercializador, mayorista y detallista". (Destacado de la Sala).

Como ha puesto de manifiesto esta Sala Político-Administrativa anteriormente (ver sentencia Nro. 153 del 1° de marzo de 2012, caso: *Grupo Amazonia, C.A.*), las normas *supra* transcritas aplicables al caso *ratione temporis*, otorgaban amplias potestades al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), con el objeto de materializar los mecanismos necesarios para la protección de los derechos consagrados en la Carta Magna, en el ámbito económico y, en concreto, los relacionados con el derecho de los ciudadanos a disponer de bienes y servicios de calidad (artículo 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), garantías estas que ahora se refuerzan con la aplicación de los mecanismos y disposiciones previstas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

De ahí que la Ley, dispone procedimientos dirigidos a la defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la vulneración de estos derechos, tales como el reembolso del dinero del pago recibido, de acuerdo a lo previsto en el artículo 18 de la norma ya referida, siendo importante acotar que estas atribuciones deben ser ejercidas en consonancia con los objetivos y principios consagrados en el ordenamiento jurídico, con el fin de evitar medidas arbitrarias.

Siendo ello así, considera esta Sala preliminarmente que el mencionado Instituto actuó en ejercicio de potestades establecidas por la Ley, no observándose la violación del derecho constitucional al juez natural, sin perjuicio del análisis relacionado con el cumplimiento de los extremos legales, cuyo estudio le está vedado al juez en esta etapa del proceso y -en todo caso- corresponderá emitir el pronunciamiento respectivo, al momento de decidir el fondo del asunto.

En consecuencia, esta Máxima Instancia coincide con lo expuesto por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo respecto a que el Instituto demandado ejerció su actividad administrativa fundamentada en la normativa que tiene por objeto la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses de las personas, razón por la cual resulta improcedente el alegato de violación del derecho a ser juzgado por el juez natural. Así se decide.

vii) De la supuesta violación del principio de legalidad de las penas por haber sido sancionada su representante con dos (2) sanciones en un mismo acto.

Respecto a la mencionada denuncia, el *a quo* advirtió que el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), actuó conforme a las potestades que le confiere la Constitución y la Ley especial que lo rigen.

En relación a dicho argumento, necesario advertir que el principio de legalidad en el ámbito sancionador comporta la necesidad de Ley previa que tipifique determinadas conductas y establezca las penas con las que las mismas han de ser sancionadas. En efecto, el principio de legalidad impone, por razones de seguridad y de legitimidad jurídica de la intervención punitiva del Estado, tanto la sujeción de la actividad administrativa

sancionadora a los dictados de las leyes que describen los ilícitos e imponen sanciones, como la sujeción estricta a la letra literal de la norma, impidiendo de esa forma que la sanción no abarque comportamientos que no han sido previstas en el texto normativo correspondiente. (*Vid.* Sentencias de esta Sala Nros. 1441, 183 y 00385 de fechas 5 de junio de 2006, 4 de febrero de 2009 y 30 de marzo de 2011, respectivamente).

En razón a lo anterior, se podría indicar que, el principio de legalidad administrativa se vincula con el imperio de la ley como condición de la intervención del Estado sobre bienes e intereses jurídicos de los particulares; pero también, con el derecho de dichos ciudadanos a su seguridad por medio de la consecuente prohibición a la arbitrariedad y, al contrario, estableciéndose el imperativo de objetividad e imparcialidad de la Administración y los demás órganos que ejercen el Poder Público.

Circunscritos al caso de autos, constata esta Máxima Instancia que la Administración Pública fundamentó las sanciones impuestas en el acto impugnado, esto es, que procediera la sociedad mercantil Construcciones y Servicios, C.A., (COYSERCA) a reintegrar la cantidad de noventa y cuatro mil quinientos ochenta y siete bolívares con ochenta y ocho céntimos (Bs. 94.587,88) al denunciante en sede administrativa, así como también le impuso una multa de mil quinientas Unidades Tributarias (1.500 U.T.), equivalentes a la cantidad de ochenta y dos mil quinientos bolívares con cero céntimos (Bs. 82.500,00), empleando la regulación contenida en los artículos 16 numeral 8; 18 y 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, aplicable *ratione temporis*, citados en líneas precedentes.

En función de ello, resulta necesario hacer mención a lo previsto en el numeral 3 del artículo 102 la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicio de 2010, el cual dispone las competencias del Instituto accionado, de la manera siguiente:

“Artículo 102. Son competencias del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios.

(...)

3. Sustanciar, tramitar y decidir los procedimientos iniciados de oficio, por denuncia o por solicitud de parte, de conformidad con su competencia para determinar la comisión de hechos violatorios de la presente Ley o de las disposiciones dictadas en su ejecución y aplicar las sanciones administrativas que correspondan, así como las medidas correctivas y preventivas”. (Destacado de la Sala).

De lo parcialmente transcrito se desprende que el Estado a través del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), tiene la obligación de abrir los procedimientos correspondientes por oficio o por denuncia relacionados con la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses individuales y colectivos en el acceso de las personas a los bienes y servicios, a los fines de dar aseguramiento de las condiciones efectivas para el referido acceso, para lo cual el organismo accionado posee competencia, entre otras, para aplicar medidas correctivas y preventivas así como acordar el resarcimiento de daños sufridos por el consumidor en virtud de la actividad desplegada por los prestadores de servicios u oferentes de bienes.

En ese sentido, a los fines de salvaguardar los derechos e intereses individuales y colectivos en el acceso de las personas a los bienes y servicios y evitar el peligro del daño, el legislador estableció la posibilidad de que

el Instituto, antes identificado, pueda imponer las medidas preventivas previstas en el artículo 112 *eiusdem*, asimismo dispuso en el numeral 6 que la Administración tenga el poder de dictar medidas preventivas “*Todas aquellas que sean necesarias para garantizar el bienestar colectivo de manera efectiva, oportuna e inmediata*”.

Siendo ello así, se aprecia preliminarmente que en el caso de autos no se vulneró el principio de legalidad, toda vez que la Administración se encontraba plenamente facultada por Ley para imponer las sanciones respectivas al verificar que el recurrente haya incurrido en la conducta ilícita tipificada en la referida norma legal, sin existir un límite de sanciones impuestas, pues estas dependerán de los daños sufridos por el consumidor y el resarcimiento de los mismos.

En consecuencia, esta Sala comparte lo expuesto por el *a quo* referente a que el Instituto demandado ejerció su actividad administrativa fundamentada en la normativa que tiene por objeto la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses de las personas en el acceso a los bienes y servicios, en consecuencia se desestima la denuncia bajo estudio. Así se declara.

viii).- De la presunta violación del derecho de propiedad.

La parte accionante alegó que la Administración había vulnerado dicho derecho constitucional ya que ordenó “*(...) devolver todo el monto que alguna vez el comprador pagó por concepto de INPC, pagos que ya constituían parte de la propiedad privada de la empresa (...)*”.

En relación a la referida denuncia la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo advirtió que el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), actuó conforme a las potestades que le confiere la Constitución y la Ley especial que lo rigen, es por ello que “*(...) no se estaría obviando el sentido y naturaleza de la propiedad privada que la parte demandante alega (...)*”, toda vez que la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, otorgaba amplias potestades a dicho Instituto con el objeto de materializar los mecanismos necesarios para la protección de los derechos consagrados en la Carta Magna, en el ámbito económico y, en concreto, los relacionados con el derecho de los ciudadanos a disponer de bienes y servicios de calidad.

Siendo ello así y visto que el derecho de propiedad consagrado en el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no se trata de un derecho absoluto, porque está sujeto a limitaciones que deben encontrarse acordes con la función social, la utilidad pública y el interés general (*Vid.* sentencias Nros. 0940, 01385 y 0858 de fechas 6 de agosto de 2008, 30 de septiembre de 2009 y del 30 de junio de 2011, respectivamente), esta Sala Político Administrativa considera que la sentencia apelada tiene motivación suficiente respecto al mencionado derecho constitucional, razón por la cual se desestima la denuncia formulada, tal como fuera considerado por el *a quo*. Así se decide.

ix).- De la supuesta violación de la garantía a la no confiscación.

Al respecto la parte actora alegó que el Instituto demandado al momento de “*(...) ordenar devolver parte del monto del inmueble, está confiscando la propiedad de [su] representada y que esta está última estaba en su derecho de recibir y conservar el valor íntegro del bien vendido*”, vulneró el derecho a la no confiscación. (Agregado de la Sala).

En relación a el referido argumento la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo señaló que en el caso de autos no puede confundirse el reintegro solicitado por la Administración a la actora como una confiscación, siendo que lo anterior no ha sido ordenado y sancionado por el referido Instituto como consecuencia: “i) de la responsabilidad por delitos cometidos contra el patrimonio público; ii) por enriquecimiento ilícito o; iii) por actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, sino por ‘La modificación o alteración del precio (...) la cantidad (...) de los bienes y servicios’ contenidas en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, ello así, el Instituto demandado (...), vio la necesidad de dictar el acto administrativo de fecha 11 de abril de 2011, a los fines de mantener la estabilidad y seguridad de los ciudadanos en el acceso a tales bienes y servicios, de conformidad con sus atribuciones de tutelarlos, ordenando así la devolución o reintegro del monto antes aludido (...)”. (Sic).

Ante este planteamiento, relativo al derecho a la no confiscación, es oportuno analizar el contenido del artículo 116 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual reza lo siguiente:

“Artículo 116. No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones de bienes sino en los casos permitidos por esta Constitución. Por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.”

En abundancia de lo anterior, y a los fines de esclarecer el verdadero carácter que rodea a la garantía de no confiscación de bienes, resulta conveniente hacer mención a la decisión Nro. 01502 del 16 de noviembre de 2011 de esta Sala Político-Administrativa donde indicó que la confiscación “(...) sólo puede aplicarse en los casos expresamente previstos en la propia Constitución y no admite que la ley establezca casos adicionales (...)”.

En ese sentido, se observa *prima facie* que la parte actora confundió el reintegro solicitado por la Administración con la confiscación de bienes, toda vez que el Instituto demandado actuó en estricto apego a las normas que lo facultaban para dictar las medidas correspondientes que se conjugaron según las circunstancias que justificaban su procedencia, esto es, solicitar el reintegro total del monto cancelado por el denunciante en sede administrativa, con el fin de restituir la situación jurídica infringida. Por tal motivo, juzga la Sala que es improcedente la denunciada violación de la garantía de no confiscación, tal como fueran considerado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así se declara.

En virtud de todo lo anterior, se evidencia que en el caso de autos no existe presunción grave de violación de los derechos constitucionales denunciados, tal como fuera decidido por el *a quo* al momento de emitir un pronunciamiento sobre los argumentos esgrimidos y las pruebas que constan en el expediente administrativo y judicial, razón por la cual se declara sin lugar la apelación ejercida y en consecuencia se confirma la sentencia apelada. Así se decide.

IV DECISIÓN

Por las razones precedentemente expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara:

1.- **SIN LUGAR** la apelación interpuesta por las abogadas Norelys García y María de los Ángeles Molina Ostos, antes identificadas, actuando con su carácter de apoderadas judiciales de la sociedad mercantil Construcciones y Servicios, C.A. (COYSERCA), contra la sentencia Nro. 2012-1926 dictada el 22 de noviembre de 2016 por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que declaró “*Improcedente*” la solicitud de amparo cautelar requerida.

2.- Se **CONFIRMA** el fallo objeto de apelación.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Remítase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los catorce (14) días del mes de marzo del año dos mil diecisiete (2017). Años 206° de la Independencia y 158° de la Federación.

La Presidenta - Ponente
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH
VILLARROEL**

El
Vicepresidente
**MARCO
ANTONIO
MEDINA
SALAS**

La Magistrada,
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

La Magistrada
**EULALIA COROMOTO
GUERRERO RIVERO**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD

En fecha quince (15) de marzo del año dos mil diecisiete, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 00171.

La Secretaria,

GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD