



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrado Ponente: **INOCENCIO ANTONIO FIGUEROA ARIZALETA**
Exp. Nro. 2017-0795

Mediante Oficio Nro. 2017-1956 de fecha 10 de octubre de 2017, recibido en esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 19 del mismo mes y año, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo remitió el expediente contentivo de la demanda de nulidad conjuntamente con amparo cautelar y subsidiariamente medida cautelar de suspensión de efectos, interpuesta por los abogados Claudio Turola García y Mauricio Tancredi Vegas, inscritos en el INPREABOGADO bajo los Nros. 137.782 y 138.286, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales de la sociedad mercantil **PROMOCIONES BON DI, C.A.**, inscrita ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda, el día 20 de octubre de 2004, bajo el Nro. 56, Tomo 176-A, contra el acto administrativo s/n de fecha 5 de mayo de 2011, dictado por el extinto **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)**, a través del cual ordenó a la referida empresa: **i)** *“la protocolización inmediata del documento definitivo de compra venta de la vivienda objeto de la denuncia”* interpuesta por el ciudadano Jorge Luis González Arias, titular de la cédula de identidad Nro. 11.312.731; **ii)** que *“respete y acate”* el precio fijado originalmente en el contrato de opción a compra suscrito entre las partes; **iii)** la *“ocupación”* y *“disposición inmediata”* del inmueble por parte del denunciante, y finalmente **iv)** le impuso sanción de multa por la cantidad de cinco mil unidades tributarias (5.000 U.T.).

La remisión ordenada obedece al hecho de haberse oído en ambos efectos el recurso de apelación ejercido por el abogado Carlos Mosquera, inscrito en el INPREABOGADO bajo el Nro. 15.509, actuando con el carácter de apoderado judicial del ciudadano Jorge Luis González Arias, antes identificado, quien actúa en su carácter de tercero interesado en la presente causa, contra la sentencia Nro. 2016-0774 proferida por la referida Corte el 3 de noviembre de 2016, mediante la cual declaró con lugar la demanda interpuesta.

El 2 de noviembre de 2017, se dio cuenta en Sala y, por auto de igual fecha el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta fue designado Ponente. Asimismo, se ordenó aplicar el procedimiento de segunda instancia previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y se fijó el lapso de diez (10) días de despacho para fundamentar el recurso de apelación.

En fecha 28 de noviembre de 2017, el apoderado judicial de la parte apelante consignó escrito de fundamentación de la apelación.

Por auto del 12 de diciembre de 2017, una vez vencido el lapso para la contestación de la apelación, la Sala dejó constancia que la presente causa entró en estado de sentencia.

El 5 de marzo de 2018 se ordenó agregar a los autos oficio Nro. 2018-0164 de fecha 15 de febrero de 2018 proveniente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, adjunto al cual remitió tres (3) cuadernos separados y expediente administrativo en una (1) pieza.

Realizado el estudio del expediente pasa esta Máxima Instancia a decidir, para lo cual formula las siguientes consideraciones:

I DE LA SENTENCIA APELADA

El 3 de noviembre de 2017 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo dictó la sentencia Nro. 2016-0774 a través de la cual declaró con lugar la demanda interpuesta, con base en los siguientes argumentos:

“(...) denunció el recurrente que el anterior acto administrativo se encuentra inficionado de los vicios de (i) incompetencia por extralimitación de funciones, toda vez que, más allá de la multa impuesta, el Presidente del Instituto recurrido, impuso otra suerte de sanciones no tipificadas en la ley, considerando ello, de usurpación de funciones correspondientes al Poder Judicial, aunado al hecho de haber incurrido en (ii) falso supuesto de hecho, al haber determinado la Administración infundada la defensa referida a que, en el caso de marras, no operó ninguna venta, en virtud de haberse resuelto el contrato suscrito entre el recurrente y el tercero interesado.

(...omissis...)

Visto lo anterior, concluye esta Corte que, la materia controvertida de la presente causa, reside en la determinación de los vicios señalados por la parte recurrente, no participando directamente en el tema discutido (i) la imposición de multa por cinco mil unidades tributarias (5.000 UT), calculada al valor previsto en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.603 de fecha 12 de enero de 2007, aplicable rationae (sic) temporis, esto es, la cantidad de ciento ochenta y ocho mil ciento sesenta bolívares sin céntimos (Bs. 188.160,00) y que (ii) las partes (recurrente y tercero interesado) estuvieron vinculadas por un contrato suscrito en fecha 29 de noviembre de 2005, cuyo incumplimiento fue objeto de denuncia ante del (sic) Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS).

(...omissis...)

Vicio de incompetencia por extralimitación de funciones

Adujo la Representación Judicial de la parte recurrente, que el Presidente del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), incurrió en el delatado vicio al imponer a su representado, una serie de sanciones que no guardan tipificación legal, en desmedro del principio de legalidad, y como corolario, del principio de tipificación de las sanciones, incurriendo por ello en usurpación de funciones que, corresponden exclusivamente al Poder Judicial, lo cual fue contrariado tanto por la representación judicial de la República, así como del tercero interesado, quienes afirmaron la legalidad del acto, siendo que dicho funcionario es competente para imponer tales sanciones.

(...omissis...)

Así las cosas, conviene dar revisión a los Capítulos I y II del Título VI 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 N° 5.890 Extraordinario, de fecha 31 de julio de 2008, los cuales son del siguiente tenor:

(...omissis...)

Ahora bien, se desprende de las mismas, que en el ejercicio de ius puniendi del Estado, la Administración, representada en el caso concreto por el Instituto recurrido, adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Comercio, está plenamente facultada para [s]ustanciar, tramitar y decidir los procedimientos iniciados de oficio 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...’ (Vid. artículo 101.3 ibídem), siendo en ese sentido, atribución del Presidente [d]ictar las Providencias Administrativas y aplicar las sanciones correspondientes de conformidad con lo previsto en la presente Ley...’ (Vid. artículo 105.4 ejusdem).

(...omissis...)

En deferencia del panorama legislativo expuesto, se aprecia meridianamente que, si bien el extinto Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, tuvo competencia para dictar las sanciones a las que taxativamente refiere el artículo 124 supra transcrito, cuyo contenido, vale acotar, no fue modificado por la sanción de la reforma del instrumento legal bajo examine, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.165 del 24 de abril de 2009, no se contemplan en ese cuerpo legal, que éste pueda disponer en la oportunidad de dictar las providencias administrativas resultantes de los procedimientos instruidos para determinar su transgresión, sanciones no previstas, tales como la protocolización inmediata de algún negocio contractual o la ocupación definitiva de un bien, cuya determinación en todo caso corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes para resolver los conflictos derivados de esas negociaciones, esto es, aquellos competentes en materia civil.

En consecuencia, constatándose que, el Presidente del prenombrado Instituto incurrió en el vicio de incompetencia por extralimitación de funciones al imponer a la empresa denunciada, hoy recurrente, sanciones no previstas en el ordenamiento jurídico, tales como la orden de ‘protocolización inmediata del documento definitivo de compra venta de la vivienda objeto de la denuncia’, el respeto y acatamiento del ‘precio fijado originalmente en el contrato de opción a compra’, así como la ‘ocupación y disposición inmediata del inmueble por parte del denunciante’ transgrediendo materia de orden público, en desmedro del principio de legalidad y de tipificación de las sanciones, esta Corte juzga prudente declarar la nulidad del acto administrativo proferido por el extinto 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) siendo innecesario en virtud de ello, arribar al análisis del resto de los vicios delatados. Así se decide.

*En apremio de las consideraciones expuestas supra, esta (sic) Órgano Decisor, declara **CON LUGAR** el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto, y en consecuencia, **NULO** el acto administrativo proferido en fecha 23 de febrero de 2011, por el Presidente del extinto 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). Así se decide”. (Destacado del original).*

II

FUNDAMENTACIÓN DE LA APELACIÓN

En fecha 28 de noviembre de 2017, el apoderado judicial del ciudadano Jorge Luis González Arias, antes identificado, consignó el escrito de fundamentación de la apelación en el cual precisó los argumentos de hecho y de derecho que se indican a continuación:

Adujo que la orden de ocupación, protocolización y disposición son medidas acordadas en razón de los alegatos y pruebas del procedimiento administrativo, las cuales si bien no tienen una denominación precisa, son

consecuencias de la realidad de la denuncia planteada “*que no es otra que los incumplimientos de la denunciada al contrato celebrado con [su] representada*”. (Agregado de la Sala).

Aseveró que “*(...) la única sanción en el acto administrativo es la de (...) [imposición] de multa (...) a la denunciada (...). En el caso de que (...) el decreto de las medidas acordadas no esté debidamente redactado o que, el término utilizado para denominar las medidas no sea el término apropiado, eso no quita validez al acto administrativo que es plenamente válido (...) y por tanto no puede la sentencia (...) decidir que el acto es nulo*”. (Agregado de la Sala).

Denunció que el sentenciador de primera instancia no puede obviar puntos planteados y probados en autos como “*los hechos y el derecho alegado*” por su representado.

De igual manera señaló que “*(...) la demandante (...) admitió y confesó expresamente parte de sus incumplimientos, por lo que necesariamente la Corte debió pronunciarse en su sentencia respecto a los hechos, planteamientos y argumentos de las partes, así como en relación a las pruebas cursantes en autos y no lo hizo, incurriendo ente otros, en la violación del artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, ordinal 3° (...) y el ordinal 5°*”.

Precisó que el organismo recurrido tenía plena facultad para dictar las medidas acordadas, afirmando que “*(...) el dispositivo legal contenido en el artículo 119 señala que podrá dictar ‘cualquier medida’ que considere necesaria en el curso del procedimiento como lo son la orden de protocolización, respetar (sic) y acatar el precio fijado originalmente en el contrato celebrado y la ocupación y disposición inmediata del inmueble*”, en consecuencia, -a su juicio- “*no hubo extralimitación alguna ni violación de orden público (...) pues al estar plenamente probados los hechos alegados como lo están, queda plenamente facultado para imponer dichas medidas por el dispositivo legal*”.

Finalmente, solicitó que se “*declare la nulidad de la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo con los pronunciamientos de Ley*”.

III CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala decidir el recurso de apelación ejercido por la representación judicial del ciudadano Jorge Luis González Arias, antes identificado, contra la sentencia Nro. 2016-0774 de fecha 3 de noviembre de 2016 dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, a través de la cual declaró con lugar la demanda de nulidad interpuesta por la sociedad mercantil Promociones Bon Di, C.A., contra el acto administrativo s/n de fecha 5 de mayo de 2011, dictado por el extinto 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 el que ordenó a la referida empresa: **i)** “*la protocolización inmediata del documento definitivo de compra venta de la vivienda objeto de la denuncia*” interpuesta por el demandante; **ii)** que “*respete y acate*” el precio fijado originalmente en el contrato de opción a compra suscrito entre las partes; **iii)** la “*ocupación*” y “*disposición inmediata*” del inmueble por parte del denunciante, y finalmente **iv)** le impuso sanción de multa por la cantidad de cinco mil unidades tributarias (5.000 U.T.).

Ahora bien, se observa de la lectura del escrito de fundamentación de la apelación que la representación judicial de la apelante atribuye al fallo impugnado el vicio de incongruencia negativa, asimismo, se muestra disconforme con lo allí señalado respecto a la incompetencia alegada por la demandante.

1.- Del vicio de incongruencia.

En tal sentido, se observa que la apelante expuso que el sentenciador de primera instancia no puede obviar puntos planteados y probados en autos como “*los hechos y el derecho alegado*” por su representado.

Asimismo indicó que “*(...) la demandante (...) admitió y confesó expresamente parte de sus incumplimientos, por lo que necesariamente la Corte debió pronunciarse en su sentencia respecto a los hechos, planteamientos y argumentos de las partes, así como en relación a las pruebas cursantes en autos y no lo hizo, incurriendo entre otros, en la violación del artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, ordinal 3° (...) y el ordinal 5°*”.

Al respecto, cabe resaltar que conforme con lo dispuesto en el numeral 5 del denunciado artículo 243 *ejusdem*, toda sentencia debe contener una “*Decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a la pretensión deducida y a las excepciones o defensas opuestas*”.

De manera, que se origina el vicio de incongruencia cuando no existe la debida correspondencia formal entre lo decidido y las pretensiones y defensas de las partes y ocurre cuando el juez con su decisión modifica la controversia judicial debatida, bien porque no se limitó a resolver solo lo pretendido por las partes, o bien porque no resolvió sobre algunas de las pretensiones o defensas expresadas por los sujetos en el litigio. El primer supuesto constituye la incongruencia positiva, y el segundo la incongruencia negativa. (*Vid.*, sentencia de esta Sala Nro. 05406 del 4 de agosto de 2005, ratificada en sus decisiones Nros. 01073, 00162, 00528, 01558 y 00082 de fechas 20 de junio de 2007, 13 de febrero de 2008, 29 de abril de 2009, 4 de noviembre de 2009 y 26 de enero de 2011, respectivamente).

En armonía con lo expuesto, es menester señalar que no toda omisión de pronunciamiento podría generar una afectación de esta naturaleza y provocar en consecuencia la nulidad de la sentencia aparentemente defectuosa, toda vez que ante determinadas circunstancias el órgano decisor estaría facultado para obviar elementos específicos de la controversia, como sucede por ejemplo, cuando el mérito del fallo judicial se sustenta en la escogencia entre dos pretensiones alternativas, cuando se estima una pretensión principal respecto de una subsidiaria, cuando el razonamiento del juzgador excluye por lógica consecuencia al resto de los alegatos esgrimidos, o bien cuando se declara una excepción de inadmisibilidad, entre otros tantos supuestos. (*Vid.* sentencia Nro. 238 del 21 de marzo de 2012 caso: *Fisco Nacional*).

Ahora bien, circunscribiendo el análisis al caso de autos aprecia esta Alzada que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo observó en el fallo apelado, que el extinto Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), al dictar el acto impugnado incurrió “*en el vicio de incompetencia por extralimitación de funciones al imponer a la empresa denunciada, hoy recurrente, sanciones no previstas en el ordenamiento jurídico, tales como la orden de ‘protocolización inmediata del documento definitivo de compra venta de la vivienda objeto de la denuncia’, el respeto y acatamiento del ‘precio fijado originalmente en el contrato de opción a compra’, así como la ‘ocupación y disposición inmediata del inmueble por parte del denunciante’ transgrediendo materia de orden público, en desmedro del principio de legalidad y de tipificación de las sanciones (...)*”.

En tal sentido, dada la naturaleza del vicio de incompetencia declarado en la sentencia recurrida, el cual es de orden público, en criterio de esta Sala resultaba inoficioso entrar a revisar el resto de alegatos señalados por el apelante, máxime cuando existe la prohibición del juez contencioso administrativo en subrogarse en la Administración Pública. (*Vid.* sentencia de esta Sala Nro. 00950 del 5 de agosto de 2015).

De tal manera que, en el caso planteado resulta justificada la omisión de pronunciamiento respecto de lo alegado por el ciudadano Jorge Luis González Arias; en consecuencia, se declara improcedente el vicio de incongruencia denunciado. **Así se decide.**

2.- De la incompetencia declarada.

Seguidamente se observa que el apelante rechaza ante esta Alzada el alegato presentado por la parte actora para fundamentar la nulidad del acto impugnado relacionado con la extralimitación de funciones en la cual presuntamente incurrió el extinto Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), al ordenar la ocupación y disposición del inmueble identificado como apartamento Nro. B-22, del tipo D, ubicado en el segundo piso del cuerpo B de la edificación denominada “*Villa Bon Di*”, y protocolizar el contrato de compra-venta de ese inmueble, reconocido así en la sentencia recurrida.

Por ello, corresponde determinar si el Instituto demandado al dictar el acto administrativo impugnado se extralimitó en sus funciones, conforme fue declarado en la sentencia recurrida o si, por el contrario, como aduce el apelante se encontraba “*facultado para imponer dichas medidas por el dispositivo legal*”.

Ahora bien, ha precisado la Sala que la incompetencia se configura cuando la autoridad administrativa dicta un acto para el cual no estaba legalmente autorizada, por lo que debe quedar claro y evidente que su actuación infringió el orden de asignación y distribución de las competencias o poderes de actuación de los órganos públicos administrativos, consagrado en el ordenamiento jurídico. La competencia le confiere a la autoridad administrativa la facultad para dictar un determinado acto y debe estar prevista de manera expresa en la ley, por lo que sólo en los casos de incompetencia manifiesta los actos administrativos estarían viciados de nulidad absoluta.

En cuanto a la competencia, tanto la doctrina como la jurisprudencia de este Máximo Tribunal, han distinguido básicamente tres tipos de irregularidades en el actuar administrativo, a saber: la usurpación de autoridad, la usurpación de funciones y la extralimitación de funciones. La usurpación de autoridad ocurre cuando un acto es dictado por quien carece en absoluto de investidura pública. Este vicio se encuentra sancionado con la nulidad absoluta del acto. Por su parte, la usurpación de funciones se constata, 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 Nro. 00348 del 5 de abril de 2016, caso: *Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A.*).

En atención a la jurisprudencia antes transcrita, observa la Sala que el extinto Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) determinó la transgresión por parte de la sociedad mercantil demandante de los artículos 8 ordinales 2° y 3°, 16 ordinal 8°, 18 y 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, en virtud de lo cual ordenó lo siguiente:

*“(...) en uso de sus atribuciones legales ORDENA a la empresa **PROMOCIONES BON DI, C.A.**, la protocolización inmediata del documento definitivo de compra venta de la vivienda objeto de la denuncia (...).*

Se **ORDENA** la ocupación y disposición inmediata del inmueble por parte del denunciante anteriormente identificado.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en los artículos 126, 128 y 135 de la Ley *eiusdem*, DECIDE sancionar con multa de **CINCO MIL (5000) UNIDADES TRIBUTARIAS**, calculada la misma al valor de la Unidad Tributaria publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.603, en fecha 12 de enero de 2017, siendo ésta la vigente para el momento de ocurrir el incumplimiento por parte del infractor, por lo tanto su equivalencia es la cantidad de **CIENTO OCHENTA Y OCHO MIL CIENTO SESENTA BOLIVARES FUERTES SIN CÉNTIMOS (Bs. F 188.160,00)** a la sociedad Mercantil **PROMOCIONES BON DI, C.A. (...)**. (Resaltado del texto).

Ahora bien, se debe hacer notar que ante las presuntas faltas atribuidas a la empresa accionante, a saber: la transgresión de los artículos 8 ordinales 2° y 3°, 16 ordinal 8°, 18 y 78 de la derogada Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, la Administración sólo podía sancionar con la imposición de una multa, como ciertamente lo hizo, pues así lo establecían los artículos 126, 128 y 135 *eiusdem*, los cuales sirvieron de fundamento para la emisión del acto administrativo recurrido, siendo estos del tenor siguiente:

“Artículo 126. Quien viole o menoscabe los derechos establecidos en el artículo 7, de la presente Ley, será sancionado con multa de cien Unidades Tributarias (100 UT) a cinco mil Unidades Tributarias (5000 UT) y clausura temporal hasta por noventa días”.

“Artículo 128. Quien incumpla las estipulaciones previstas en el Título II, Capítulo III, artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, serán sancionados con multa de cien Unidades Tributarias (100 UT) a cinco mil Unidades Tributarias (5.000 UT), y clausura temporal hasta por noventa días”.

“Artículo 135. Quien esté incurso en los supuestos previstos en el Título II, Capítulo X en sus artículos 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86 y 87 serán sancionados con multa de cien Unidades Tributarias (100 UT) a cinco mil Unidades Tributarias (5.000 UT), o clausura temporal hasta por noventa días”.

De esta manera, estima este Alto Tribunal acertada la conclusión de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, toda vez que el extinto Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios efectivamente se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al ordenar “la ocupación y disposición inmediata del inmueble” antes identificado, así como “la protocolización inmediata del documento definitivo de compra venta de la vivienda (...)”, pues -se insiste- ante las presuntas faltas atribuidas a la empresa accionante, la Administración sólo podía sancionar con la imposición de una multa, como ciertamente lo hizo.

En efecto, aprecia esta Sala que dicho Instituto se excedió en los límites de su competencia al ordenar a la parte denunciante que ocupara de manera inmediata el inmueble antes mencionado, pues la normativa que sirvió de base para dictar el acto impugnado no contempla en modo alguno este tipo de sanciones y, menos aun, le da la facultad al órgano administrativo para ordenar la protocolización de un contrato de compra-venta. (*Vid.* entre otras la sentencia Nro. 00796 del 12 de julio de 2017).

Lo señalado se encuentra estrechamente vinculado a lo establecido en el numeral 6 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual establece el principio de tipicidad de las penas en los siguientes términos:

“Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

(...omissis...)

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

(...omissis...)”.

Con relación al aludido principio y más concretamente sobre la tipicidad de las sanciones administrativas, esta Sala mediante sentencia Nro. 02673 de fecha 28 de noviembre de 2006, dispuso lo que sigue:

“En lo que concierne al principio de tipicidad cuya violación fue alegada por la parte recurrente, debe indicarse que éste se encuadra en el principio de la legalidad: mientras el principio de tipicidad postula la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas, el principio de legalidad concreta tal prescripción en el requerimiento de definición, suficiente para su identificación, del ilícito y de su consecuencia sancionatoria. De allí, que la exigencia de legalidad o tipicidad tiene su origen en el principio de seguridad jurídica, fundamental en todo Estado de Derecho, requiriéndose que la definición normativa de los ilícitos administrativos debe reunir unas características de precisión que satisfagan esa demanda de seguridad y certeza”. (Subrayado de este fallo).

Para mayor abundamiento, luce pertinente referir que sobre ese tipo de decisiones administrativas ya esta Sala ha emitido pronunciamiento en casos similares, estableciendo que:

“(…) se entiende que el ente accionado determinó que la referida empresa trasgredió lo dispuesto en los precitados artículos (referidos a las obligaciones que tienen los proveedores de respetar las modalidades y condiciones convenidas con los usuarios para la entrega del bien o servicio), donde -se presume-, que la intención del prenombrado Instituto era resarcir el presunto daño causado al usuario -como débil jurídico-, sobre su derecho a la información oportuna y precisa en la entrega del inmueble, por lo cual, ordenó a la empresa Promociones Lagunita Vista Real, C.A., procediera ‘...de inmediato a la entrega del inmueble objeto de la denuncia mediante la protocolización del documento definitivo de compraventa al denunciante [Xavier Tovar Jaimes] identificado en autos’. (Agregado de la Sala).

Ahora bien, en cuanto al fundamento de la imposición de la sanciones, resulta pertinente para esta Máxima Instancia citar lo dispuesto en los artículos 125, 126, 128, 129 y 135, eiusdem:

(...omissis...)

Esta Sala observa, de las normas parcialmente transcritas, que el Instituto demandado podía aplicar a los infractores diversas sanciones como imposición de multas, clausura de almacenes, ocupaciones temporales o cierre de los mismos, así como también asistencia obligatoria a recibir o dictar cursos sobre la materia vulnerada.

No obstante, aunque la ocupación temporal se encontraba tipificada en la referida Ley, la entrega del bien -inmueble- a través de la protocolización del mismo, ‘...no se encuentra legalmente establecida como sanción para las infracciones cometidas por el recurrente...’ (Vid. Sentencia de esta Sala Nro. 1484 del 9 de noviembre de 2011).

Por lo tanto, la orden dictada por el entonces Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), contra la sociedad mercantil Promociones Lagunita Vista Real, C.A., -en situación de infractora-, para que ‘...proce[diera] de inmediato a la entrega del inmueble...’ al ciudadano Xavier Tovar Jaimes, -en su condición de usuario y denunciante-, no se encontraba tipificada en el artículo 125 eiusdem. Por lo cual, el acto impugnado incurrió en la violación del principio de legalidad de las sanciones, previsto en el artículo 49 numeral 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (Corchete añadido). Así se decide”. (Sentencia de esta Sala Nro. 00135 de fecha 7 de marzo de 2017).

Sobre la base de los razonamientos expresados se concluye que, contrario a lo señalado por el apelante, si bien la Administración se encontraba facultada para imponer la sanción de multa y acordar la ocupación temporal del inmueble como medida cautelar mientras tramitaba el procedimiento correspondiente, no podía ordenar a la actora acciones no previstas en la ley como sanciones por las infracciones cometidas, como lo son

“la protocolización inmediata del documento definitivo de compra venta” y la “ocupación y disposición inmediata del inmueble por parte del denunciante”.

Por los razonamientos expuestos, esta Máxima Instancia declara parcialmente con lugar la apelación interpuesta por la representación judicial del ciudadano Jorge Luis González Arias, antes identificado, revoca parcialmente la decisión apelada, solo en cuanto a la declaratoria de nulidad de la sanción de multa y confirma en todas sus partes el resto de su contenido; en consecuencia, se declara parcialmente con lugar la demanda de nulidad, se anula el acto administrativo s/n de fecha 5 de mayo de 2011 dictado por el órgano recurrido, sólo en lo que se refiere a la orden de ocupación, protocolización y disposición inmediata del inmueble objeto de la controversia y firme la sanción de multa impuesta. **Así se declara.**

IV DECISIÓN

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

1.- PARCIALMENTE CON LUGAR el recurso de apelación interpuesto por la representación judicial del ciudadano Jorge Luis González Arias, antes identificado, contra la sentencia Nro. 2016-0774 de fecha 3 de noviembre de 2016 dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, a través de la cual declaró con lugar la demanda de nulidad, en consecuencia:

2.- Se REVOCA PARCIALMENTE la decisión apelada únicamente en cuanto a la declaratoria de nulidad de la sanción de multa impuesta y se confirma en todas sus partes el resto de su contenido.

3.- Se declara PARCIALMENTE CON LUGAR la demanda de nulidad interpuesta; en consecuencia:

3.1.- Se ANULA PARCIALMENTE el acto administrativo s/n de fecha 5 de mayo de 2011 dictado por el extinto Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), sólo en lo que se refiere a la orden de ocupación, protocolización y disposición inmediata del inmueble objeto de la controversia.

3.2.- FIRME el resto del acto administrativo impugnado.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Devuélvase 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 diez (10) días del mes de abril del año dos mil dieciocho (2018). Años 207° de la Independencia y 159° de la Federación.

La Presidenta,
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH VILLARROEL**

La Magistrada,
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Vicepresidente,
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

El Magistrado -

Ponente
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

La Magistrada,
**EULALIA COROMOTO
GUERRERO RIVERO**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD

**En fecha once (11) de abril del año dos mil
dieciocho, se publicó y registró la anterior
sentencia bajo el N° 00409.**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD