



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
EN SU NOMBRE  
**EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA**

Magistrado Ponente: **INOCENCIO ANTONIO FIGUEROA ARIZALETA**

**Exp. Nro. 2017-0420**

Mediante oficio Nro. CSCA-2017-000957 de fecha 18 de abril de 2017, recibido en esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 8 de mayo de ese mismo año, la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo remitió el expediente correspondiente a la demanda con medida cautelar innominada ejercida por el abogado Ubencio Martínez, inscrito en el INPREABOGADO bajo el Nro. 36.921, actuando con el carácter de apoderado judicial de la **UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA EXPERIMENTAL LIBERTADOR (UPEL)**, persona jurídica de derecho público, creada mediante Decreto Nro. 2.176 del 28 de julio de 1983, publicado en la Gaceta Oficial Nro. 32.777 de igual fecha, contra las presuntas vías de hecho materializadas por la **UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL POLITÉCNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES (UNEFA)**, creada por Decreto Nro 115 del 26 de abril de 1999, publicado en la Gaceta Oficial Nro. 36.687 de esa misma fecha,“(…) *al impedir a la comunidad estudiantil, docente, administrativa y, en general, a todo aquel que labora o estudia en el núcleo académico de Miranda del Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio, adscrito a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) el acceso y la ocupación de un inmueble dado en comodato por la Gobernación*

*del Estado Bolivariano de Miranda, ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico Los Cerritos, Municipio Guaicaipuro del mencionado Estado”.*

Dicha remisión se efectuó con motivo del recurso de apelación ejercido el 27 de septiembre de 2016 y ratificado el 7 de diciembre del mismo año, por el abogado Ibraín Rojas, inscrito en el INPREABOGADO bajo el Nro. 105.592, actuando con el carácter de apoderado judicial de la parte accionante contra la decisión Nro. 2016-000441 del 11 de agosto de 2016, mediante la cual la referida Corte declaró sin lugar la demanda interpuesta.

En fecha 16 de mayo de 2017 se dio cuenta en Sala y en la misma oportunidad, el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta, fue designado Ponente. Igualmente, se ordenó aplicar el procedimiento de segunda instancia previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo cual se fijó un lapso de diez (10) días de despacho para fundamentar la apelación.

El 8 de junio de 2017, este Máximo Tribunal, al no haber sido presentado el escrito contentivo de los fundamentos del recurso de apelación, ordenó practicar por Secretaría el cómputo de los días de despacho transcurridos desde que se dio cuenta del ingreso del expediente, exclusive, hasta la fecha en que venció el lapso establecido en el auto del 16 de mayo de 2017, inclusive. Efectuado dicho cómputo en la misma oportunidad, se dejó constancia de haber transcurrido “(...) diez (10) días de despacho a saber: 17, 18, 23, 24, 25, 30, 31 de mayo, 01, 06 y 07 de junio del presente año”.

En fecha 26 de julio de 2017, la abogada Ibelice Carolina Zorrilla Dávila, inscrita en el INPREABOGADO bajo el Nro. 212.248, actuando con el carácter de apoderada judicial de la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA), presentó diligencia a través de la cual solicitó que se declarara el desistimiento del recurso de apelación ejercido en la presente causa.

En sesión de Sala Plena del 5 de febrero de 2021, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se reeligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel;

Vicepresidenta, Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta; el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero.

Realizado el estudio del expediente, este Alto Tribunal procede a emitir decisión con base en las siguientes consideraciones:

## I

### ANTECEDENTES

En fecha 6 de julio de 2012, la representación judicial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), consignó ante el Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, en funciones de Distribuidor, demanda ejercida con solicitud de medida cautelar innominada contra las vías de hecho presuntamente atribuidas a la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA).

Por auto del 17 de julio de 2012, el Juzgado Superior Noveno de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, al cual correspondió el conocimiento de la causa previa distribución, instó a la parte demandante a precisar la pretensión de su demanda para lo cual le concedió tres (3) días de despacho.

En fecha 31 de julio de 2012, el apoderado judicial de la parte demandante consignó escrito de reforma de la demanda en el que expuso lo siguiente:

Precisó, que en Sesión Extraordinaria del Consejo Legislativo del Estado Bolivariano de Miranda realizada el 4 de noviembre de 2011, se autorizó al Gobernador de dicho Estado, a dar en préstamo de uso por un lapso de veinte (20) años a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) un (1) inmueble propiedad del mencionado Estado, ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico en el Sector Los Cerritos del Municipio Guaicaipuro de Los Teques del Estado Bolivariano Miranda.

Señaló, que en fecha 14 de noviembre de 2011, su representada suscribió con la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda un contrato de comodato ante la Notaría

Pública del Municipio Bolivariano de Guaicaipuro del Estado Bolivariano de Miranda, el cual quedó registrado bajo el Nro. 41, Tomo 352 de los libros de autenticaciones llevados por esa Notaría, a través del cual se le otorgó a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), la posesión precaria del inmueble antes indicado.

Afirmó, que luego de celebrado el contrato un grupo de estudiantes de la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA) impidió a la comunidad estudiantil, docente, administrativa y, en general, a todo aquel que labora o estudia en el núcleo académico de Miranda del Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio, adscrito a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), el acceso a las instalaciones ubicadas en el inmueble dado en comodato por la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda.

Sostuvo, que en una reunión celebrada el 2 de febrero de 2012, las autoridades de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) manifestaron a las autoridades de la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA) la necesidad de trasladar los bienes muebles y al personal administrativo, docente y obrero que labora en dicha sede universitaria, toda vez que el inmueble que ocupan presenta graves fallas estructurales y de salubridad, a lo cual les expresaron “(...) *su negativa a permitir el acceso y la ocupación material del edificio dado en comodato hasta tanto ellos tuvieran autorización del ciudadano rector de la UNEFA General Jesús González González por una parte y por la otra, se decidiera una acción de amparo constitucional que habían presentado ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 19 de diciembre de 2011*”.

Señaló, que al resultar infructuosos los medios alternativos de resolución de conflictos, el 3 de febrero de 2012, el Director Decano del Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL-IMPM) ordenó el traslado a la sede otorgada en comodato por la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, lo cual no pudo efectuarse por impedírsele un grupo de alumnos de la Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA).

Solicitó que se declarara con lugar la demanda y en consecuencia, se ordenara el cese de todo acto de perturbación, evicción o despojo por parte de las autoridades nacionales, regionales, representantes de la comunidad estudiantil o cualquier otro miembro de la Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA), que limite, restrinja o disminuya el derecho de posesión precaria que tiene la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) y se condene a las autoridades de la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas (UNEFA), al pago de los daños y perjuicios ocasionados.

Finalmente, peticionó que se decretara medida cautelar innominada, a fin de restablecer la situación jurídica infringida a su mandante, conforme a lo establecido “(...) *en el artículo 21.21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en concordancia con el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”.

Expuesto lo anterior, se evidencia que el Juzgado Superior Noveno de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, dictó sentencia Nro. 2012-177 de fecha 6 de agosto de 2012, a través de la cual declaró su incompetencia para conocer la demanda y declinó la competencia en las Cortes de lo Contencioso Administrativo, hoy Juzgados Nacionales Primero y Segundo de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, de acuerdo a la previsión contenida en los numerales 3 y 4 del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ulteriormente, la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, dictó decisión Nro. 2012-2251 el 7 de noviembre de 2012, mediante la cual declaró su incompetencia y planteó un “*conflicto negativo de competencia*” ante esta Sala-Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, ordenando remitir el expediente.

Esta Máxima Instancia conociendo de la regulación oficiosa de competencia planteada, dictó decisión Nro. 00408 del 25 de marzo de 2014, a través de la cual declaró que le correspondía a la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, hoy Juzgado Nacional Segundo de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, la competencia para conocer y decidir la acción interpuesta en el presente asunto.

El 28 de julio de 2014, la entonces Corte Segunda aceptó la competencia declinada; en consecuencia, ordenó la citación de la demandada y acordó la notificación de la Procuraduría General de la República, Fiscalía General de la República, Defensoría del Pueblo y Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, y declaró improcedente la medida cautelar innominada requerida.

## II

### SENTENCIA APELADA

La entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, dictó la decisión Nro. 2016-000441 en fecha 11 de agosto de 2016, mediante la cual declaró sin lugar la demanda en los términos que se señalan a continuación:

*“(...) corresponde a este Órgano Jurisdiccional pronunciarse sobre la situación jurídica de ambas casas de estudios, pertenecientes al ‘Núcleo Los Teques’ del estado (sic) Bolivariano de Miranda, a partir de la valoración de las pruebas documentales incorporadas a los autos.*

*-Sobre la situación jurídica tanto de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), como de la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA):*

*Al respecto y previa revisión efectuada a las actas procesales que conforman el expediente judicial, se observa en primer lugar, que ambas instituciones fueron creadas por Decretos, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional (...).*

*También, se aprecia que cursa a los folios 27 al 32 de dicho expediente, copia simple del ‘CONTRATO DE COMODATO’ celebrado entre la Gobernación del estado (sic) Bolivariano de Miranda y la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), en fecha 14 de noviembre de 2011, ante la Notaría Pública del Municipio Guaicaipuro del estado (sic) Bolivariano de Miranda, el cual quedó anotado bajo el N° 41, Tomo 352, de los libros de Autenticaciones llevados por esa Notaría, fundamentado ‘(...) en el artículo 1.724 del Código Civil (...)’ mediante el cual ‘(...) ‘LA GOBERNACIÓN’ da en préstamo de uso a ‘LA COMODATARIA’, una porción de un inmueble (...) ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico Los Cerritos, Municipio Guaicaipuro, Estado Bolivariano de Miranda, el cual le pertenece en plena propiedad al Estado (...), inscrito en fecha 19 de julio de 1996, en la Oficina Subalterna de Registro del Municipio Guaicaipuro del Estado*

*Miranda, bajo el N° 50, Protocolo Primero, Tomo 8 del Cuarto trimestre de los libros llevados por esa Oficina (...). La porción del inmueble otorgada en comodato, está compuesta por una edificación de un área de (...) Setecientos Treinta metros con Cuarenta y Cinco decímetros cuadrados (730,45 m2), y un área de estacionamiento y jardines de una superficie aproximada de Tres Mil Quinientos metros cuadrados (3.500 m2) (...) con el objeto (...) a la facilitación de una Sede para uso educativo, en el marco del funcionamiento de un núcleo para la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (...). El presente contrato tendrá una vigencia de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de la suscripción por las partes (...)'.*

*Del examen del citado documento, se desprende que el mismo se sustentó en el artículo 1.724 del Código Civil, el cual dispone que 'El comodato o préstamo de uso es un contrato por el cual una de las partes entrega a la otra gratuitamente una cosa, para que se sirva de ella, por tiempo o para uso determinados, con cargo de restituir la misma cosa', acreditándose así la existencia de una relación contractual entre la referida Gobernación, representada en ese acto por el ciudadano Henrique Capriles Radonski, en su carácter de Gobernador y la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), representada por el ciudadano Raúl Edecio López Sayago, en su carácter de Rector.*

*(...omissis...)*

*De igual modo, se verificó a los folios 46 y 290 al 292 del mencionado expediente, copias simples del oficio N° UPEL-IMPMM-SEC-2012/161 de fecha 15 de febrero de 2012, suscrito por el Director Decano del Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio, adscrito a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), dirigido al Gobernador del estado Bolivariano de Miranda, solicitándole que se les otorgara '(...) en un acto público las instalaciones del Edificio Generalísimo Francisco de Miranda, donde funcionar[ía] la Sede del Núcleo Académico Miranda, de acuerdo al Comodato firmado entre las partes (...)', siendo recibido en la citada Gobernación el 16 de febrero de 2012, según sello húmedo impreso en la parte inferior derecha de dicho oficio, así como el Acuerdo N° 18-2011 del 4 de noviembre de 2011, emanado del Consejo Legislativo del estado Bolivariano de Miranda, a través del cual se autorizó al Gobernador del referido Estado, para que otorgara en Comodato el mencionado inmueble, identificado con la letra 'D'.*

*(...omissis...)*

*Igualmente, se constató que corre inserto en los folios 293 al 296 del expediente judicial, identificado con la letra 'E', copia simple del 'CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LA GOBERNACIÓN DEL ESTADO MIRANDA Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL POLITÉCNICA DE LA FUERZA*

*ARMADA NACIONAL*, suscrito en fecha 14 de junio de 2006, siendo el objeto del mismo, entre otros '(...) establecer una relación interinstitucional mediante la cual LA UNIVERSIDAD y LA GOBERNACIÓN, conjug[aran] esfuerzos, recursos técnicos, financieros y humanos para la ejecución de programas orientados al cumplimiento de los objetivos de ambas instituciones (...)', así como el compromiso de la Gobernación en '(...) proporcionarle a LA UNIVERSIDAD espacios físicos, a los fines de colaborar en su proceso de expansión en pro de la creación de núcleos (...)', concediéndosele así el uso de la totalidad del inmueble ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico, Sector los Cerritos, del Municipio Guaicaipuro del estado Bolivariano de Miranda, para el funcionamiento del Núcleo de la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales en dicho Estado, todo lo cual revela una relación contractual entre la indicada Gobernación y la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA).

(...omissis...)

*De igual modo, es menester indicar que mediante el 'ACUERDO N° 18-2011' de fecha 4 de noviembre de 2011, emanado del Consejo Legislativo del estado Bolivariano de Miranda, cursante en copia simple en los folios 290 al 292 del presente expediente, se autorizó al Gobernador de dicho Estado para que otorgara el contrato de comodato del precitado inmueble '(...) tanto a la Universidad Experimental de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA) como a la Universidad Nacional Experimental Libertador (UPEL) (...)'. (Negrillas y subrayado de esta Corte).*

*Expuesto lo anterior, es claro que la situación jurídica de ambas casas de estudios, es que poseen un legítimo derecho de ocupación y uso sobre el inmueble ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico, Sector los Cerritos, del Municipio Guaicaipuro del estado Bolivariano de Miranda y que el inmueble en referencia se encuentra ocupado por la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA), lo que acarrea un conflicto entre ambas Universidades.*

*-De las presuntas actuaciones materiales de la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA).*

(...omissis...)

*Amén de lo antes dicho, debe reiterar esta Corte que verificada como quedó en el análisis desplegado con anterioridad que en el caso sub examine se trata de dos personas jurídicas de derecho público que poseen un derecho de uso sobre un inmueble, en virtud de los contratos suscritos por ambas casas de estudios con la Gobernación*



*del estado (sic) Bolivariano de Miranda, sobre el inmueble ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico, Sector los Cerritos, del Municipio Guaicaipuro del estado (sic) Bolivariano de Miranda - conocido a su vez como 'Edificio Generalísimo Francisco de Miranda de los Teques', que dicho inmueble se encuentra ocupado por la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA) y que la misma desconoce el derecho que tiene la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) sobre el mismo bien.*

*De igual modo, no pasa por desapercibido por esta Corte que de la revisión exhaustiva llevada a cabo a las actas procesales que conforman el presente expediente no se constató respuesta alguna por parte de la Gobernación del estado (sic) Bolivariano de Miranda, a la solicitud efectuada mediante oficio N° UPEL-IMP-SEC-2012/161 de fecha 15 de febrero de 2012, por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), cursante al folio 46 del expediente judicial, referido a que se le otorgara '(...) en un acto público las instalaciones del Edificio Generalísimo Francisco de Miranda, donde funcionará la Sede del Núcleo Académico Miranda, de acuerdo al Comodato firmado entre las partes (...)', a pesar de haber recibido el mismo el 16 de febrero de 2012, según sello húmedo de la Gobernación impreso en la parte inferior derecha de dicho oficio.*

*Bajo esa óptica, resulta evidente que la 'GOBERNACIÓN' del estado Bolivariano de Miranda, no ha hecho entrega material del inmueble dado en préstamo de uso a 'LA COMODATARIA', circunstancia ésta que revela que no se ha perfeccionado el contrato de comodato.*

*Por tanto, comparte esta Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo el criterio expuesto por el Ministerio Público en el caso de marras, al concluir que en la presente causa '(...) no están dados los elementos para que se configure una vía de hecho, toda vez que (...) ambas Universidades actúan en (...) igualdad de condiciones (...) y que se (...) trata de un conflicto que surge por el derecho de posesión y uso de un inmueble dado en comodato por la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda y es en definitiva dicha Gobernación la que debe tomar las medidas pertinentes a fin de perfeccionar el contrato, mediante la debida entrega del bien dado en comodato a las dos casas de estudio (...)', razón por la cual se desestima la denuncia formulada por la parte demandante. Así se declara.*

*En tal virtud, esta Instancia Jurisdiccional declara SIN LUGAR la demanda ejercida por la parte actora contra las supuestas '(...) Vías de Hecho (...) realizadas por la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA). Así se decide". (Sic). (Añadidos de la Sala).*

## CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Correspondería a la Sala pronunciarse acerca de la apelación ejercida por la representación en juicio de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), contra la sentencia definitiva Nro. 2016-000441 del 11 de agosto de 2016, mediante la cual la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, declaró sin lugar la demanda ejercida por la aludida Casa de Estudio contra las presuntas vías de hecho materializadas por la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA).

No obstante, debe advertirse que la parte apelante no consignó el escrito de fundamentación a la apelación, por lo cual esta Máxima Instancia en fecha 16 de mayo de 2017, ordenó practicar por Secretaría el cómputo de los días de despacho transcurridos desde que se dio cuenta del ingreso del expediente, exclusive, hasta la fecha en que venció el lapso establecido en el auto del 8 de junio de 2017, inclusive; ello a los fines previstos en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Cumplido como fue dicho requerimiento, la Secretaria de esta Sala en esa oportunidad dejó constancia de haber transcurrido “(...) diez (10) días de despacho a saber: 17, 18, 23, 24, 25, 30, 31 de mayo, 01, 06 y 07 de junio del presente año”.

Partiendo de tales premisas, este Alto Tribunal estima necesario verificar si en el presente caso ha operado el desistimiento tácito preceptuado en el reseñado dispositivo legal, conforme al cual:

*“Artículo 92. Dentro de los diez días de despacho siguientes a la recepción del expediente, la parte apelante deberá presentar un escrito que contenga los fundamentos de hecho y de derecho de la apelación, vencido este lapso, se abrirá un lapso de cinco días de despacho para que la otra parte dé contestación a la apelación.*

*La apelación se considerará desistida por falta de fundamentación”.*  
(Destacado de la Sala).

La norma antes citada establece la carga procesal para la parte apelante de presentar, dentro de los diez (10) días de despacho siguientes a la recepción del expediente en la

Alzada, un escrito en el que se expongan las razones de hecho y de derecho en las que fundamenta su apelación. De igual forma, impone como consecuencia jurídica a la falta de fundamentación de la apelación el desistimiento tácito de la misma.

Ahora bien, de la revisión de las actas procesales, concretamente del cómputo transcrito *supra*, se desprende que la parte apelante tuvo oportunidad de presentar el correspondiente escrito de fundamentación hasta el día **7 de junio de 2017**, inclusive. Sin embargo, no dio cumplimiento a la carga que le correspondía, no pudiendo realizarlo fuera de dicho lapso, dado el principio de preclusividad que rige el proceso judicial.

En cuanto al comentado principio procesal y sus consecuencias, la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal se ha pronunciado de forma reiterada en diversos fallos, entre los que destaca el dictado en fecha 30 de marzo de 2012 bajo el Nro. 414, caso: *Kelvin José Escobar Bolívar*, en el cual señaló lo siguiente:

*“(...) En este sentido, en la decisión n.º.: 208, del 04 de abril del 2000, caso: Hotel El Tisure C.A., esta Sala sentó criterio, que ha sido ratificado por la sentencia n.º.: 1042, del 07 de julio de 2008, caso: Iluminación Total C.A., según el cual:*

*‘No puede esta Sala Constitucional pasar por alto que, como intérprete máxima de la Constitución, está obligada a propugnar lo dispuesto en el artículo 257 eiusdem, en referencia a que: ‘No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales’. Igualmente, la Sala observa que, en realidad, los apoderados actores intentaron la corrección de su solicitud de amparo constitucional apenas unas pocas horas después que se agotara el tiempo que disponían para ello. Sin embargo, la decisión apelada -confirmada por esta Sala- no contravino la citada norma constitucional, sino que fue consecuencia de la aplicación fiel, por parte del juez, de una regla procesal que fija un lapso preclusivo para la realización de determinadas actuaciones. Afirmar lo contrario sería aceptar, por ejemplo, que invocando la existencia de una formalidad no esencial se inobserven los lapsos legalmente fijados para interponer una apelación o que también, por ejemplo, con ese mismo criterio, una parte irrespete el tiempo otorgado por el tribunal para realizar su intervención en el marco de una audiencia constitucional. A todo evento, por demás, esta Sala no considera que los lapsos procesales legalmente fijados y jurisdiccionalmente aplicados puedan considerarse ‘formalidades’ per se, sino que éstos son elementos temporales ordenadores del proceso, esenciales al mismo y de*

*eminente orden público, en el sentido de que son garantías del derecho de defensa de las partes que por ellos se guían (debido proceso y seguridad jurídica)'.*

*En consecuencia, en el caso de autos, la Sala reitera que los derechos al acceso a la justicia, defensa, debido proceso y tutela judicial efectiva son y deben ser protegidos en su globalidad e integridad por todos los tribunales y órganos administrativos, pero, para que esa tutela se active, corresponde también, y en la misma medida, el respeto y aplicación de las reglas predeterminadas en el ordenamiento jurídico, en resguardo de principios igualmente constitucionales y superiores, como lo es, entre otros, la seguridad jurídica. Así se decide". (Destacado de esta Alzada).*

Con vista a la jurisprudencia citada y en virtud de los razonamientos anteriormente efectuados, juzga este Alto Tribunal que al no haber consignado la representación en juicio de la parte apelante dentro del lapso previsto legalmente para ello, el escrito contentivo de los fundamentos de su apelación, en el cual expresase los motivos fácticos y jurídicos que hacían procedente, a su juicio, la revocatoria del fallo impugnado, ni indicar tales razones en la diligencia contentiva de la apelación ejercida ante el Tribunal *a quo*, circunstancia esta que habría obligado a la Sala Político-Administrativa a emitir un pronunciamiento de las denuncias invocadas conforme al criterio sentado por la Sala Constitucional mediante decisión Nro. 1.350 de fecha 5 de agosto de 2011, caso: *Desarrollo Las Américas, C.A. e Inversiones 431.799, C.A.*; no puede esta Máxima Instancia pasar a conocer y decidir dicho recurso, *so pena* de suplir la carga procesal correspondiente al interesado.

Sobre la base de las consideraciones que anteceden, lo procedente es declarar el desistimiento tácito de dicho medio de impugnación en segundo grado de jurisdicción, con fundamento en lo previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **Así se declara.**

Ahora bien, observa la Sala que la parte demandante en el presente recurso es una Universidad Nacional como lo es la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), según se desprende del Decreto Nro. 2.176 del 28 de julio de 1983, publicado en la Gaceta Oficial Nro. 32.777 de igual fecha, por lo que a los fines de la presente decisión es importante destacar, en primer término, la naturaleza jurídica de esta universidad para luego determinar si goza de la prerrogativa procesal referente a la consulta obligatoria de

toda sentencia definitiva contraria a su pretensión conforme al artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2016.

En sentencia de esta Sala Nro. 1.095 del 26 de septiembre de 2012 se citó el criterio establecido por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal en el fallo Nro. 3.872 del 7 de febrero de 2005, conforme al cual “(...) *las Universidades Nacionales son entidades de carácter público no territorial, con personalidad jurídica propia e investidas de autoridad (...) controladas por el Estado desde la perspectiva de los fines educativos, a través del Consejo Nacional de Universidades (CNU), única instancia administrativa competente para conocer y decidir respecto de las infracciones legales a la Ley de Universidades y sus reglamentos, en que pudieren incurrir las autoridades universitarias*”.

En el caso de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), se aprecia que fue creada con fundamento en lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Universidades, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nro. 1.429 Extraordinario de fecha 8 de septiembre de 1970, contemplando el artículo 1º del Decreto que estableció su creación, que “*tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios*”; y que es una Universidad Nacional con carácter experimental, todo lo cual lleva a la Sala a concluir que la naturaleza jurídica de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), es la de una Universidad Nacional de carácter público; por lo tanto sujeta a las normas de rango legal y sublegal aplicables a los entes y órganos públicos. **Así se establece.**

Determinado el carácter público de la Universidad actora y visto que se encuentra sujeta a las normas legales aplicables a los entes y órganos públicos, esta Máxima Instancia considera imperioso verificar si en el caso de autos resulta aplicable la consulta obligatoria de los fallos dictados en contra de los intereses públicos, para lo cual es importante precisar que en la sentencia Nro. 01249 publicada el 8 de diciembre de 2010, esta Sala estableció que según lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Universidades, las Universidades Nacionales gozan de las mismas prerrogativas concedidas a la República, decisión que, incluso, fue objeto de revisión constitucional declarando la Sala Constitucional de este

Máximo Tribunal, a través de sentencia Nro. 1135 publicada el 13 de julio de 2011, “*NO HA LUGAR a la solicitud de revisión*”, al considerar que “(...) *la sentencia sometida a revisión se ajustó a derecho cuando aplicó expresas normas legales que resultaban aplicables al supuesto de la demanda patrimonial contra una universidad nacional (...)*”.

Al respecto, la referida Sala expresó lo siguiente:

*“En efecto, la Sala Político Administrativa constató que el artículo 15 de la Ley de Universidades establece que las universidades nacionales gozan de las mismas prerrogativas que el Fisco Nacional (hoy Tesoro Nacional), por lo cual estimó aplicable el antejuicio administrativo regulado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la demanda por indemnización interpuesta contra la Universidad de Los Andes.*

*Del estudio del veredicto que emitió la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia no se observa que esa Sala haya desconocido alguna doctrina vinculante de esta Sala Constitucional y haya cometido algún error grotesco en la interpretación de derechos y principios constitucionales que amerite el ejercicio de la potestad extraordinaria de revisión, tal como se ha precisado en múltiples fallos (Ver, entre otras, sentencias números 614/09, 181/10, 666/10 y 354/11). Más bien, por el contrario, la sentencia sometida a revisión se ajustó a derecho cuando aplicó expresas normas legales que resultaban aplicables al supuesto de la demanda patrimonial contra una universidad nacional”.*

Ello así, tenemos que la aplicación concordada de los artículos 15 de la Ley de Universidades y 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hacen concluir que las Universidades Nacionales - por disposición expresa de Ley- gozan de los privilegios procesales establecidos a favor de la República, motivo por el cual, las sentencias definitivas contrarias a su pretensión deben ser consultadas al tribunal superior competente. **Así se establece.** (Ver sentencia de esta Sala Nro. 1.095 del 26 de septiembre de 2012).

#### **-De la consulta obligatoria**

Conforme a lo previsto en el artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, pasa esta Sala a conocer en consulta la sentencia definitiva Nro. 2016-000441 del 11 de agosto de 2016, mediante la

cual la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, declaró sin lugar la demanda ejercida por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), contra las presuntas vías de hecho materializadas por la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas (UNEFA), al “(...) *impedir a la comunidad estudiantil, docente, administrativa y, en general, a todo aquel que labora o estudia en el núcleo académico de Miranda del Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio, adscrito a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) el acceso y la ocupación de un inmueble dado en comodato por la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico Los Cerritos, Municipio Guaicaipuro del mencionado Estado*”.

Observa esta Sala Político-Administrativa que a tenor de lo establecido en la mencionada norma, “*Toda sentencia definitiva contraria a la pretensión, excepción o defensa de la República, debe ser consultada al Tribunal Superior competente*”, de lo cual se desprende que cuando la decisión de instancia perjudique las pretensiones procesales de la República -o de algún otro ente que goce de las mismas prerrogativas-, la sentencia debe ser consultada ante el órgano de Alzada competente.

Formuladas las anteriores precisiones y circunscribiendo el análisis en consulta a los aspectos de orden público, constitucional y de interés general, sobre el contenido de la sentencia definitiva Nro. 2016-000441 del 11 de agosto de 2016, dictada por la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, pasa esta Sala a decidir en los términos siguientes:

Verifica este Órgano Jurisdiccional que el presente caso se circunscribe a la denuncia realizada por la demandante referida a las presuntas perturbaciones cometidas por la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas (UNEFA), al no permitir el ingreso de los estudiantes, personal administrativo y obrero de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), a un inmueble dado en comodato por la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda a la accionante, ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico Los Cerritos, Municipio Guaicaipuro del mencionado Estado.

Al respecto el Tribunal *a quo* concluyó que “(...) comparte [esa] Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo el criterio expuesto por el Ministerio Público en el caso de marras, al concluir que en la presente causa ‘(...) no están dados los elementos para que se configure una vía de hecho, toda vez que (...)’ ambas Universidades actúan en ‘(...) igualdad de condiciones (...)’ y que se ‘(...) trata de un conflicto que surge por el derecho de posesión y uso de un inmueble dado en comodato por la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda y es en definitiva dicha Gobernación la que debe tomar las medidas pertinentes a fin de perfeccionar el contrato, mediante la debida entrega del bien dado en comodato a las dos casas de estudio (...)’, razón por la cual se desestima la denuncia formulada por la parte demandante. Así se declara”.

Ahora bien, debe referirse esta Sala Político-Administrativa a las pruebas documentales presentadas por ambas instituciones educativas a los fines de demostrar el derecho que tienen sobre el inmueble en discusión y al respecto se observa:

La representación judicial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), consignó copia simple del contrato de comodato suscrito entre dicha casa de estudios y la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, en fecha 14 de noviembre de 2011, autenticado en la Notaría Pública Cuarta del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda (folios 26 al 32 del expediente judicial), autorizado por el Consejo Legislativo del aludido Estado mediante Acuerdo de Cámara Nro. 18-2011 del 4 de noviembre de 2011. Dicho contrato en sus Cláusulas Primera, Segunda y Quinta establece:

**“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO**

**‘LA GOBERNACION’ da en préstamo de uso a ‘LA COMODATARIA’, una porción de un inmueble cuya área total aproximada consta (sic) de TREINTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UN METROS CUADRADOS CON CUARENTA DECÍMETROS CUADRADOS (32.871,40 mts<sup>2</sup>) ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico Los Cerritos, Municipio Guaicaipuro, del Estado Bolivariano de Miranda, el cual le pertenece en el (sic) plena propiedad al Estado Bolivariano de Miranda, según consta en documento de propiedad inscrito en fecha 19 de julio de 1996, en la Oficina Subalterna de Registro del Municipio Guaicaipuro del estado Miranda, bajo el N° 50, Protocolo Primero, Tomo 8 del**



*Cuarto Trimestre de los libros llevados por esa Oficina Subalterna de Registro.*

(...omissis...)

**CLÁUSULA SEGUNDA. FINALIDAD**

*El objeto del presente contrato obedece única y exclusivamente a la facilitación de una Sede para uso educativo, en el marco del funcionamiento de un núcleo para la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.*

(...omissis...)

**CLÁUSULA QUINTA. DURACIÓN**

*El presente contrato tendrá una vigencia de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de su suscripción por las partes...”. (Destacados de la cita).*

Por su parte la representación en juicio de la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas (UNEFA), consignó copia simple del “*Convenio Marco de Cooperación entre la Gobernación del Estado Miranda y la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional*”, (folios 293 al 296 del expediente judicial) suscrito en fecha 14 de junio de 2006. Dicho convenio en sus Cláusulas Primera, Quinta y Décima Quinta señalan:

**“OBJETO DEL CONVENIO**

***CLÁUSULA PRIMERA:*** *El presente Convenio tiene por objeto establecer una relación interinstitucional mediante la cual LA UNIVERSIDAD y LA GOBERNACIÓN, conjuguen esfuerzos, recursos técnicos, financieros y humanos para la ejecución de programas orientados al cumplimiento de los objetivos de ambas instituciones en las áreas que a continuación se mencionan: Asesorías, Proyectos de Investigación, Programas de Índole Académico, Promoción Institucional, Capacitación y Educación Continua, Trabajo Social Comunitario y Publicaciones.*

(...omissis...)

***CLÁUSULA QUINTA:*** ***LA GOBERNACIÓN*** *a través del presente convenio se compromete a proporcionar a LA UNIVERSIDAD espacios físicos, a los fines de colaborar con su proceso de expansión en pro de la creación de núcleos cuya regulación será objeto de convenios específicos.*

(...omissis...)

***CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA:*** *Este Convenio tendrá una duración de tres (3) años y se renovará automáticamente por períodos iguales, salvo que una (sic) cualquiera de las partes comunique a la otra su voluntad de ponerle término, con al menos treinta (30) días de anticipación a la fecha de su vencimiento*". (Destacados de la cita).

Asimismo, se observa que riel a los folios 299 al 319 del expediente judicial copia certificada del Acta Nro. 02 de fecha 4 de noviembre de 2011, de la sesión extraordinaria celebrada en el segundo período de sesiones ordinarias del Consejo Legislativo del Estado Bolivariano de Miranda, a través de la cual se acordó entre otros puntos, lo siguiente:

***“PRIMERO:*** *Autorizar al Gobernador del estado Bolivariano de Miranda (...) para que otorgue en calidad de Comodato, por un lapso de veinte (20) años, un (01) inmueble propiedad del estado Bolivariano de Miranda ubicado en la Zona Industrial del Parcelamiento Club Hípico, Sector Los Cerritos, Municipio Carrizal del Distrito Guaicaipuro del estado de Miranda, hoy Municipio Bolivariano de Guaicaipuro, ciudad de Los Teques del estado Bolivariano de Miranda, según consta en documento protocolizado por ante la Oficina Subalterna de Registro del [mencionado] Municipio, en fecha diecinueve (19) de julio del año mil novecientos noventa y seis (1996), bajo el N° 50, Protocolo Primero, Tomo 8; tanto a la Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA), como a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL).* ***SEGUNDO:*** *Comuníquese al ciudadano Gobernador del [referido] estado, a la [preenbrada] Universidad Nacional y a la [aludida] Universidad Pedagógica.* ***TERCERO:*** *Publíquese en la Gaceta Oficial del estado Bolivariano de Miranda*". (Sic). (Destacado del original y añadidos de la Sala).

Ahora bien, de las documentales descritas anteriormente, esta Sala advierte que las mismas no fueron impugnadas por las partes, por lo tanto se le concede valor probatorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil, aplicable de manera supletoria de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Determinado lo anterior, y visto los elementos probatorios antes descritos, considera este Órgano Jurisdiccional que no resulta controvertido en autos, que para la fecha en la cual se ejerció la acción, la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas (UNEFA) se encontraba ocupando el inmueble en discusión, tal como fuera afirmado por la parte

actora en los argumentos expuestos en su escrito libelar, y que dicha ocupación devino del Convenio firmado por la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, que es anterior al contrato de comodato suscrito con la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), evidenciándose que dicho convenio no ha sido terminado por alguna de las partes de acuerdo con la Cláusula Décima Quinta antes citada.

De conformidad con lo anterior, considera este Órgano Jurisdiccional que la posesión ejercida por la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas (UNEFA) del inmueble donde funcionan sus instalaciones no puede considerarse como una vía de hecho, toda vez que existe un convenio firmado por ésta con la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, previo al contrato de comodato suscrito por dicho organismo con la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), por lo tanto debe esta Sala **confirmar** la sentencia definitiva Nro. 2016-000441 del 11 de agosto de 2016, dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo. **Así se decide.**

Finalmente, este Máximo Tribunal considera necesario precisar que más allá del conflicto suscitado entre las dos instituciones educativas de autos, lo que se encuentra en juego es el derecho a la Educación de los estudiantes de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), derecho de rango constitucional consagrado en los artículos 102 y 103 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales rezan lo siguiente:

*“**Artículo 102.** La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentado en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley.*

***Artículo 103.** Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin*

*más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo.*

*Las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva”.*

De conformidad con los preceptos constitucionales antes citados y visto de que el Estado Venezolano consagra en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el derecho a la Educación, que es un derecho humano y un servicio público tiene el deber de proporcionar espacios adecuados para que sea impartida, por lo cual esta Sala Político-Administrativa insta a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda y al Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, a que de manera coordinada encuentren una solución a los estudiantes, personal administrativo y obrero de las casas de estudios en conflictos, todo ello, a los fines de que puedan recibir educación bajo una infraestructura adecuada. **Así se dispone.**

#### **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.- DESISTIDO** tácitamente el recurso de apelación interpuesto por la representación en juicio de la parte accionante, contra la sentencia definitiva Nro. 2016-

000441 del 11 de agosto de 2016, dictada por la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, que declaró sin lugar la demanda con medida cautelar innominada ejercida por la **UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA EXPERIMENTAL LIBERTADOR (UPEL)**, contra presuntas vías de hecho materializadas por la **UNIVERSIDAD EXPERIMENTAL POLITÉCNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES (UNEFA)**.

**2.- PROCEDENTE** la consulta de Ley y conociendo de la misma, se **CONFIRMA** el fallo consultado.

**3.- Se INSTA** a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda y al Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria a que de manera coordinada encuentren una solución a los estudiantes, personal administrativo y obrero de la Casas de Estudios en conflicto a los fines que puedan recibir educación bajo una infraestructura adecuada para ello.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a las partes, a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda, al Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria y 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 doce (12) días del mes de mayo del año dos mil veintiuno (2021). Años 211° de la Independencia y 162° de la Federación.

La Presidenta,

**MARÍA CAROLINA  
AMELIACH  
VILLARROEL**

La  
Vicepresidenta,

**BARBARA  
GABRIELA  
CÉSAR SIERO**

El Magistrado-Ponente,

**INOCENCIO ANTONIO  
FIGUEROA  
ARIZALETA**

El Magistrado,

**MARCO  
ANTONIO  
MEDINA  
SALAS**

La Magistrada,

**EULALIA COROMOTO  
GUERRERO RIVERO**

La Secretaria,

**CHADIA FERMIN PEÑA**  
**En fecha trece (13) de mayo del año**  
**dos mil veintiuno, se publicó y**  
**registró la anterior sentencia bajo el**  
**N° 00094**

La Secretaria,

**CHADIA FERMIN PEÑA**