



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

Magistrado Ponente: JUAN CARLOS HIDALGO PANDARES

EXP. Nro. 2022-0325

Mediante oficio número 2022-0496 del 28 de septiembre de 2022, recibido en esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 4 de octubre de 2022, el Juzgado Nacional Primero Contencioso Administrativo de la Región Capital, remitió el expediente contentivo de la demanda de nulidad conjuntamente con medida cautelar de suspensión de efectos, interpuesta por el abogado Víctor José Correa, inscrito en el INPREABOGADO bajo el número 110.233, actuando con el carácter de apoderado judicial (según instrumento poder inserto al folio 9 del expediente judicial) de la **CAJA DE AHORROS DE LOS TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, inscrita en el Registro Público del Cuarto Circuito del Municipio Libertador del Distrito Capital, en fecha 28 de febrero de 2005, bajo el número 23, Tomo 10, Protocolo Primero, y en la Superintendencia de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorros y Asociaciones de Ahorro similares, bajo el número 771 del sector público en fecha 1° de abril de 2005, contra el comunicado suscrito por el **CONSEJO**

UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE VENEZUELA, publicado en su página *web* www.ubv.edu.ve, en fecha 20 de julio del 2016, en el cual se aprobó “(...) *la designación de una ‘Comisión de Contraloría Social’, para acompañamiento supervisión y vigilancia a la Caja de Ahorro de la UBV, según lo dispuesto en los artículos 62, 70 y numeral 3 del 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y numeral 35 del artículo 19 del Reglamento General de la UBV (...)*”, considerando la parte actora que con tal actuación “(...) *se perjudic[aron] los derechos e intereses de los asociados de la caja de ahorro, mediante la afectación de su patrimonio social como consecuencia del ilegal embargo de los aportes de sus asociados (...)*”. (Sic). (Agregados de la Sala).

La remisión se efectuó a fin de que esta Sala se pronuncie, conforme a lo dispuesto en el artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, acerca de la consulta obligatoria de la sentencia definitiva número 2019-0177 dictada en fecha 10 de julio de 2019, en la cual el prenombrado Juzgado declaró parcialmente con lugar la demanda ejercida.

El 26 de octubre de 2022, se dio cuenta en Sala y por auto de la misma fecha se designó Ponente al Magistrado Juan Carlos Hidalgo Pandares a los fines de decidir la consulta.

En la oportunidad para decidir pasa esta Sala Político-Administrativa a hacerlo previas las siguientes consideraciones:

I

ANTECEDENTES

Por escrito presentado el 28 de julio de 2016 ante la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos (U.R.D.D.) de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, hoy Juzgados Nacionales Contencioso Administrativos de la Región Capital, la representación judicial de la Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela, interpuso demanda de nulidad conjuntamente con medida cautelar innominada, contra el comunicado suscrito por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, publicado en su página *web* www.ubv.edu.ve, en fecha 20 de julio del 2016, en los siguientes términos:

Que “(...) [su] *representada a través del Consejo de Administración y en procura de defender y proteger los derechos de sus asociados ha venido solicitando por escrito a la Rectora de la Universidad Bolivariana de Venezuela, que haga la entrega de los aportes de haberes y retenciones de cuotas de préstamos de los asociados correspondientes a los meses de Mayo, Junio y Julio (sic) de 2016*”. (Agregado de la Sala).

Que “(...) *de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares, el empleador debe entregar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que se efectue la deducción por nómina. Adicionalmente, encontra[ron] en la cláusula N° 75 de la Primera Convención Colectiva de Trabajo por Normativa Laboral para los Trabajadores y Trabajadoras Universitarios, para el periodo 2013 – 2014, la cual aún se encuentra vigente, que el aporte a las cajas de ahorro debe hacerse mensualmente*”. (Sic). (Agregados de la Sala).

Que “(...) *sin tener la debida competencia y atribuciones legales, y omitiendo totalmente la aplicación de procedimiento legal alguno el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, dict[ó] una serie de medidas a través de un comunicado de fecha 20 de julio del 2016, el cual fue publicado en la página web de la Universidad Bolivariana de Venezuela, www.ubv.edu.ve, a través del cual se afectan y perjudican los derechos e intereses de los asociados de la caja de ahorro, mediante la afectación de su patrimonio social como consecuencia del ilegal embargo de los aportes de los asociados*”. (Sic). (Agregado de la Sala).

Que “*Del contenido comunicado (...) se desprende con plena claridad que las medidas tomadas por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, constituyen una clara usurpación de funciones de la máxima autoridad de la Caja de Ahorro, como lo es la Asamblea General de Asociados, así como de la Superintendencia de Caja de Ahorros, que es el órgano que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Caja de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares, deberá proteger el ahorro del trabajador a través de mecanismos de promoción, vigilancia, control, fiscalización, inspección, supervisión y regulación de las cajas de ahorros*”. (Sic).

Que “*Aunado a lo anterior, considera[n] que las medidas contenidas en el referido comunicado emitido por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela constituyen una violación al carácter inembargable de los haberes asociados establecido en el artículo 70 de la Ley de Caja de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares*”. (Agregado de la Sala).

Que “(...) la designación de una Comisión Contralora, tiene el claro objetivo de intervenir las actividades de la Caja de Ahorro, y de sus órganos internos como lo son el Consejo de Administración y Vigilancia, conforman una clara usurpación de las competencias del Superintendente de la Caja de Ahorro”. (Sic).

Que “(...) considera que la acción emprendida por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela atenta no solo contra la autonomía de la Caja de Ahorro, sino también perjudica la operatividad de la misma al privarla ilegalmente de los recursos que componen su patrimonio social y que sirven de garantía para el otorgamiento de préstamos de sus asociados. Aunado a esta situación, [tienen] que al no percibir las retenciones de las cuotas de préstamos otorgados a los asociados, ello trae como consecuencia, desde la esfera individual, que los asociados se constituyan en mora, lo cual genera un daño y perjuicio a sus patrimonios personales (...)”. (Agregado de la Sala).

Que “(...) la actuación del Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, contenida en el comunicado de fecha 20 de julio del 2016, a través del cual, se acuerda una serie de medidas, como lo son el embargo de hecho de los aportes de haberes y retenciones de las cuotas de préstamos de los asociados de la caja de ahorro, correspondientes a los meses de mayo, junio, julio, así como los subsiguientes meses, la designación de una comisión contralora, la suspensión de la realización de descuentos de las cuotas de préstamos y la recolección de firmas para autorizar al Consejo Universitario contrate los servicios de una empresa de auditoría privada, para auditar la caja de ahorro, todo lo cual constituye una vía de hecho que lesiona los derechos particulares de la caja de ahorro y sus asociados. Toda

vez que la actuación del referido Consejo Universitario ha sido realizada sin tener la competencia legal para ello, y sin llevar a cabo el procedimiento administrativo legalmente establecido en la Ley de Caja de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares, hecho el cual consideramos que en base a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de Procedimientos Administrativos genera la nulidad absoluta de las medidas tomadas por el Consejo Universitario en fecha de 20 de julio de 2016”.

Que “La normativa que regula la constitución, organización y funcionamiento de las caja (sic) de ahorro, establece de forma clara y precisa que el órgano administrativo que tiene la competencia para dictar medidas en procura de resguardar los intereses de los asociados que las componen, es la Superintendencia de Cajas de Ahorro y no los empleadores. Por otra parte, [denuncian] que las series de situaciones irregulares que a juicio del Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela existen han debido ser denunciadas ante la Superintendencia de Cajas de Ahorro, por ser este el órgano poseedor de la potestad legal para verificar, aclarar y resolver tales situaciones, y no una comisión contralora designada a dedo por el empleador. Por lo que evidentemente las medidas adoptadas por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, son nulas absolutamente por haber sido dictadas por un instituto que carece de la capacidad legal para ello. Lo cual, en opinión de [esa] representación, evidencia sin lugar a duda la existencia del vicio de incompetencia manifiesta y por ende la nulidad de las vías de hecho generadas por la Universidad Bolivariana de Venezuela”.
(Agregados de la Sala).

Que “En cuanto a la medida relacionada a no realizar más descuentos de cuotas para el pago de los préstamos otorgados a los asociados de la caja

de ahorro, implica una violación de la disposición contenida en el artículo 66 de la Ley de Caja de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares, que establece que los empleadores deberán hacer la entrega de aportes y retenciones dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la realización de la deducción por nómina”.

Que “(...) la medida tendiente a recoger firmas para autorizar a la Universidad Bolivariana de Venezuela para contratar una empresa (...) para auditar la caja de ahorro, implica una inobservancia del procedimiento contenido en la Ley de Caja de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones Similares, el cual establece (...) claramente que es el consejo de vigilancia a quien le corresponde ordenar las auditorias y escoger la empresa auditora, o en su defecto, esta puede ser ordenada por el Superintendente de oficio o a solicitud de un veinte por ciento (20%) de los asociados, en cuyo caso la auditoria seria ejecutada por los funcionarios de la superintendencia de la caja”. (Sic).

Que “(...) el evidente desapego del Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana al procedimiento administrativo contenido en la Ley de Caja de Ahorro, Fondos de Ahorro, Asociaciones de Ahorro similares, genera sin lugar a duda, en base a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la nulidad absoluta de las vías de hecho causadas por la acción material cometida por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela a través de las medidas adoptadas en el comunicado de fecha 20 de julio de 2016”.

Que “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencios[o] Administrativa, en concordancia

con lo establecido en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil, [esa] representación solicita sea dictada una medida cautelar de suspensión de efectos y en consecuencia, se acuerde la suspensión de efectos de las medidas adoptadas por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, contenidas en el comunicado de fecha 20 de julio de 2016”. (Agregados de la Sala).

Que “*En base a las consideraciones de hecho y de derecho explanadas en los capítulos precedentes, (...) interpone[n] RECURSO DE NULIDAD EN CONTRA DE VIAS HECHO del Consejo Universitario de la UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE VENEZUELA, cometidas a través de las medidas dictadas a través del comunicado de fecha 20 de julio de 2016, el cual fue publicado en la página web www.ubv.edu.ve”.* (Sic). (Mayúscula del original, agregado de la Sala).

Finalmente solicitan que sea declarada con lugar la demanda de nulidad, y en consecuencia: “*1) Declare la nulidad de las vías de hecho constituidas por las medidas contenidas en el comunicado de fecha 20 de julio de 2016; 2) Declare la nulidad del comunicado de fecha 20 de julio de 2016; 3) Ordene al Consejo Universitario se abstenga de realizar cualquier acción que afecte la autonomía e independencia de la Asociación Civil Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela; y 4) Sea condenado a pagar las costas y costos del presente proceso conforme a lo dispuesto en el artículo 287 del Código de Procedimiento Civil”.*

II

DEL FALLO OBJETO DE CONSULTA

- Por decisión número 2019-0177 de fecha 10 de julio de 2019 la entonces Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, hoy Juzgado Nacional Primero de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital declaró lo que sigue:

“(…)

V

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

(…)

La presente causa versa sobre la interposición de una demanda que procura, entre otros objetivos, la nulidad del comunicado de fecha 20 de julio del 2016, emitido por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela publicado en su página web www.ubv.edu.ve, autoridad que, bajo la pretensión de salvaguardar el interés general y los beneficios colectivos de los trabajadores asociados a la Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela y atendiendo a la preocupación por ‘la salud financiera’ de ésta, decide dejar de entregar los fondos financieros correspondientes a los aportes del empleador y de los asociados descontados por nómina, correspondientes a los meses de mayo a junio de 2016 y los subsiguientes, así como nombrar una comisión contralora con la finalidad de aclarar y resolver, lo que califica como preocupante y apremiante situación confrontada por la referida Caja de Ahorro, bajo la premisa del resguardo del patrimonio de los trabajadores afiliados.

Tales decisiones, a juicio de la parte actora ‘afectan y perjudican los derechos e intereses de los asociados toda vez que el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela al dictar dichas decisiones no poseía la competencia legal para ello. Concorre en una opinión similar la representante del Ministerio Público, quien en su escrito de informes afirma que el referido Consejo Universitario al emitir el Comunicado y resolver aprobar mediante Resolución N° cu-10-45-2016, de fecha 13 de julio de 2016, la designación de una Comisión de Contraloría Social para el acompañamiento, supervisión y vigilancia de la Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela incurrió así en el vicio de incompetencia por extralimitación de atribuciones que le son propias a la Superintendencia de Cajas de Ahorro.

Ahora bien, observ[ó] es[a] Corte que el último aparte del artículo 1 de la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares señala textualmente:

‘Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer y regular la constitución, organización y funcionamiento de las cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro similares.

(...)

La administración, rectoría y gestión de las cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro similares, no podrán ser delegadas o transferidas a instituciones financieras, mandatarios, comisionistas u otras actividades de encargos de administración al sector público o privado’.

Asimismo, del contenido del mismo cuerpo normativo se desprende de los artículos 8, 9, 22, 23, 28, 30, 32 y 33, la composición, funciones y atribuciones de la estructura organizativa de las Cajas de Ahorro, en este sentido, los referidos artículos textualmente establecen que:

(...)

Conforme [a] lo dispuesto en los artículos precedentemente transcritos, se evidencia que la Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela, en conformidad con lo previsto en la Ley que regula su constitución y funcionamiento, debe contar al menos con los tres (3) órganos principales para su operatividad, resaltando en el caso de marras el consejo de vigilancia, cuyo propósito es justamente el de supervisar el apego de las actuaciones del consejo de administración a los estatutos y la Ley, en consecuencia, mal podría el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela asumir atribuciones que legalmente ya las tiene conferidas el consejo de vigilancia de la caja de ahorros en referencia.

En igual sentido, [pudo] apreciar [esa] Corte que la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares prevé, entre otras normas, aquellas tendientes al fomento del ahorro, pero de igual manera establece disposiciones que propenden a la protección de los haberes de los asociados, creando para estos fines un servicio de carácter técnico denominado Superintendencia de Cajas de Ahorro, tal y como puede observarse del contenido del artículo 75 ejusdem que es del tenor siguiente:

(...)

Con vista a lo expuesto hasta ahora, queda en evidencia que la actuación desarrollada por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, expresada a través del Comunicado de fecha de fecha 20 de julio del 2016, acto éste seguido de la Resolución N° cu-10-45-2016, de fecha 13 de julio de 2016, sin lugar a dudas, invadió las competencias conferidas en primer orden al consejo de vigilancia de la Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela y en segundo lugar a la Superintendencia de Cajas de Ahorro, lo cual, en los términos establecidos en el numeral 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos los hace nulo de nulidad absoluta, tanto al Comunicado como a la Resolución antes identificados. Y así se declara.

Ahora bien, consider[ó] igualmente importante [ese] órgano decisor hacer mención a la situación de falta de pago, presente en el caso sub exámine, de los aportes y deducciones que el empleador debe ejecutar a través de la nómina de sus empleados y entregar a la caja de ahorro dentro de un lapso de cinco (5) días hábiles luego de efectuado el aludido descuento, pudiendo generar el pago de intereses a favor de ésta, una vez cumplido el procedimiento para la conciliación del pago, todo ello conforme lo establece el artículo 66 de la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares.

Dicho lo anterior, y considerando los documentos que cursan en el expediente, a través de los cuales no se observa constancia alguna de las gestiones de cobranza por parte del consejo de administración de la Caja de ahorro parte actora en este juicio, se hace patente que existe un desacuerdo entre las directivas tanto de la Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela, como las del Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, que ha devenido en un perjuicio patrimonial para todo el universo de asociados que componen la citada caja de ahorro, y que a la vez condujo a que la Superintendencia de Cajas de Ahorro decretara una Medida de Vigilancia de Administración Controlada, en fecha 13 de enero de 2017, mediante el oficio SCA-DL-000077, en cuyo contenido se puede observar que se designaron (3) funcionarios de la Superintendencia para que de forma conjunta con los consejos de administración y vigilancia formularan estrategias, coordinaran acciones a seguir y vigilaran su cumplimiento, a objeto de subsanar las irregularidades existentes. Para lo cual, se previó una duración mínima de (30) días hábiles y máximo de (60) días hábiles. Acciones éstas que han debido orientar hacia una situación de solvencia financiera a esa asociación, por conducto de

los procedimientos legales correctos y con la intervención de las autoridades competentes en esa materia.

Igualmente [esa] Corte (...) [hizo] un debido pronunciamiento acerca de las peticiones del accionante referentes a la orden hacia el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela para que se abstenga de realizar cualquier acción que afecte la autonomía e independencia de la Caja de Ahorros, así como la condena en costas y costos del presente proceso.

Respecto a la petición relativa a la orden de abstención, vale la pena ratificar que conforme el desarrollo precedente realizado, la autoridad competente para dilucidar y resolver cualquier desavenencia que pudiere sobrevenir entre los diferentes órganos de la Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela y el empleador al cual esté asociado, es la Superintendencia de Cajas de Ahorro conforme lo dispone el numeral 15 del artículo 76 de la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares. En consecuencia, no corresponde a esta Corte emitir órdenes que le están atribuidas legalmente a una autoridad distinta. Y así se declara.

En lo concerniente a la condena de costas y costos de esta causa solicitada, es necesario resaltar que la Universidad Bolivariana de Venezuela es una entidad de educación superior de carácter público, creada mediante el Decreto Presidencial 2.517, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°37.737, de fecha 22 de julio de 2003, en razón de lo cual le son aplicables las prerrogativas patrimoniales del Fisco Nacional, atendiendo lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Universidades, en consonancia con lo anterior, la Sala Político administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 4550 de fecha 22 de junio de 2005 (caso ELAINE CLARET MORENO ARRIETA vs. UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL 'RAFAEL MARÍA BARALT'), en la cual al referirse a las Universidades públicas expresó lo siguiente:

'...la parte demandada es una Universidad Nacional creada por Decreto Legislativo N° 1435 de fecha 15 de marzo de 1982, la cual no puede ser considerada como la República, ni empresa del Estado. Sin embargo, a pesar de la imposibilidad de su asimilación existencial, las Universidades nacionales o públicas participan de la naturaleza de los Institutos Autónomos, en cuanto a sus componentes estructurales, tales como personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente al Fisco Nacional y además, de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Universidades, se trata de instituciones al servicio de la Nación formando parte de la

Administración Pública Nacional y por tanto, por participar de las características principales de aquellos institutos, y por los intereses fundamentales que representan, se justifica, que a los fines de su protección jurisdiccional, se les extienda el fuero contencioso administrativo y por ello, el conocimiento de cualquier acción o recurso que se ejerza en su contra, corresponde al igual que en los casos de los institutos autónomos, a la jurisdicción contenciosa administrativa.'

Siendo entonces que la Universidad Bolivariana de Venezuela es una entidad pública a la cual le son aplicables las prerrogativas a que se contrae la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional conforme a la Ley especial que les regula, es improcedente la condena en costas y gastos del juicio planteada. En atención a lo expuesto (...) [esa] Corte declar[ó] PARCIALMENTE CON LUGAR la demanda de nulidad interpuesta. Así se decide.

VII

DECISIÓN

(...)

1.- PARCIALMENTE CON LUGAR el Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad interpuesto.

2.- NULO el Comunicado de fecha de fecha 20 de julio del 2016 emitido por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela y la Resolución N° cu-10-45-2016, de fecha 13 de julio de 2016 dictada por el mismo Consejo.”. (Sic). (Negritas y mayúsculas del original, agregados de la Sala).

III

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse acerca de la consulta elevada por el Juzgado Nacional Primero Contencioso Administrativo de la Región Capital, de la sentencia número 2019-177 de fecha 10 de julio de 2019, que declaró parcialmente con lugar la demanda de nulidad conjuntamente con medida cautelar, interpuesta por la representación judicial de la Caja de

Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela, contra del Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela.

En este sentido el artículo 84 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 6.220 Extraordinario del 15 de marzo de 2016, prevé que *“toda sentencia definitiva contraria a la pretensión, excepción o defensa de la República, debe ser consultada al Tribunal Superior competente”*, de lo cual se evidencia la obligación por parte de los órganos jurisdiccionales de remitir en consulta al Tribunal de Alzada que resulte competente, toda decisión de instancia que contraríe las pretensiones de la República.

Al respecto, la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia número 2157 de fecha 16 de noviembre de 2007, señaló lo siguiente:

“(...) se observa que transcurridos los lapsos de apelación sin que las partes hayan apelado de la decisión que fue contraria a los intereses de la República, debe el juez competente remitir el referido fallo en consulta ante el Tribunal Superior competente, para que éste proceda a revisar si el fallo dictado resulta ajustado a derecho o no.

En este sentido, debe esta Sala destacar que tal privilegio sólo resulta objeto de aplicación contra los fallos que sean contrarios a la pretensión, excepción o defensa de la República, es decir, cuando la sentencia definitiva haya desestimado la pretensión del Estado, ya que cuando los particulares hayan resultado desfavorecidos tienen el deber de ejercer los correspondientes recursos (Vid. Sentencia de esta Sala N° 1107/2007)”.

Igualmente esta Sala en decisión número 00813 de fecha 22 de junio de 2011, ratificada entre otras, en el fallo número 00701 del 14 de mayo de 2014,

realizó un análisis de la aludida prerrogativa procesal a la luz de lo señalado por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal en las sentencias *supra* señaladas, indicando que:

“En el ordenamiento jurídico venezolano, la institución de la consulta ha sido estatuida como un mecanismo de control judicial en materias cuya vinculación con el orden público, constitucional y el interés general ameritan un doble grado de cognición. De esta forma, constituye un medio de revisión judicial o de examen de la adecuación al derecho, más no un supuesto de impugnación o ataque de las decisiones judiciales.

Conviene asimismo puntualizar, que la consulta obligatoria de un fallo judicial, cuando es concebida como prerrogativa procesal a favor del Estado, presupone una flexibilización al principio de igualdad entre las partes en litigio, sin embargo, su principal finalidad no es reportar al beneficiario ventajas excesivas frente a su oponente, sino lograr el ejercicio de un control por parte de la alzada sobre aspectos del fallo que por su entidad inciden negativamente en principios que interesan al orden público.

Por esta razón, el examen de juridicidad encomendado en el artículo 72 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2008, no puede generar una cognición en segunda instancia más extensa que la producida por el ejercicio de los medios de impugnación previstos en la leyes aplicables y que, por causas inherentes a los titulares de esta prerrogativa, no han sido interpuestos en las oportunidades procesales correspondientes.

Así, tal instituto jurídico, se insiste, consiste en un mecanismo que busca preservar la juridicidad efectiva del fallo, en supuestos estrictamente vinculados a los altos intereses del Estado, vale decir, aquellos relacionados con el orden público, constitucional y el interés general: 1) desaplicación de normas constitucionales; 2) violaciones de criterios e interpretaciones vinculantes emanadas de la Sala Constitucional de este Alto Tribunal; 3) resguardo de la propia jurisdicción; 4) quebrantamientos de formas esenciales en el proceso, y 5) prerrogativas y privilegios procesales conferidos a favor de la República”.

En la decisión parcialmente transcrita se fijó un criterio respecto de la procedencia de la consulta, que por mandato legal debe elevar el juez de

primera instancia cuando se produzca una sentencia definitiva que sea apelable y contraria a las pretensiones de la República.

En este sentido, se observa que la parte demandada es el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, entidad de educación superior de carácter público, creada mediante el Decreto Presidencial número 2.517, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 37.737, de fecha 22 de julio de 2003; así, el artículo 15 de la Ley de Universidades publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 1.429 del 8 de septiembre de 1970, dispone que:

“Artículo 15. Las Universidades Nacionales gozarán en cuanto a su patrimonio, de las prerrogativas que al Fisco Nacional acuerda la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”.

La anterior norma, establece que las Universidades Nacionales gozan de las prerrogativas procesales del Estado, razón por la cual concluye la Sala, que en el caso de autos al resultar el fallo de Primera Instancia contrario a los intereses de la República por órgano de la mencionada Universidad, en consecuencia, la consulta de ley es procedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. **Así se decide.**

Determinado lo anterior, se evidencia que el caso de autos trata de una demanda de nulidad, cuyo objeto es la anulación del comunicado suscrito por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela publicado en su página web *www.ubv.edu.ve*, en fecha 20 de julio del 2016, en virtud que -según lo alegado por la parte actora- bajo la pretensión de salvaguardar el interés general y los beneficios colectivos de los empleados

asociados a la Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela y atendiendo a la preocupación financiera de ésta, presuntamente decidió dejar de entregar los fondos financieros correspondientes a los aportes del empleador y de los asociados descontados por nómina, correspondientes a los meses de mayo a junio de 2016 y los subsiguientes, así como nombrar una Comisión Contralora con la finalidad de aclarar y resolver, lo que califica como preocupante y apremiante situación confrontada por la referida Caja de Ahorro, bajo la premisa del resguardo del patrimonio de los trabajadores afiliados.

Al respecto la parte actora adujo que “(...) [su] *representada a través del Consejo de Administración y en procura de defender y proteger los derechos de sus asociados ha venido solicitando por escrito a la Rectora de la Universidad Bolivariana de Venezuela, que haga la entrega de los aportes de haberes y retenciones de cuotas de préstamos de los asociados correspondientes a los meses de Mayo, Junio y Julio de 2016*”. (Agregado de la Sala).

Igualmente señaló que “(...) *sin tener la debida competencia y atribuciones legales, y omitiendo totalmente la aplicación de procedimiento legal alguno el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela, dict[ó] una serie de medidas a través de un comunicado de fecha 20 de julio del 2016, (...)*”. (Sic).

Que “(...) *considera que la acción emprendida por el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela atenta no solo contra la autonomía de la Caja de Ahorro, sino también perjudica la operatividad de la misma al privarla ilegalmente de los recursos que*

componen su patrimonio social y que sirven de garantía para el otorgamiento de préstamos de sus asociados. Aunado a esta situación, (...) al no percibir las retenciones de las cuotas de préstamos otorgados a los asociados, ello trae como consecuencia, desde la esfera individual, que los asociados se constituyan en mora, lo cual genera un daño y perjuicio a sus patrimonios personales (...)”.

Por su parte la entonces Corte Primera de lo Contencioso Administrativo al decidir acerca de la denuncia efectuada por la parte demandante, relativa a la usurpación de funciones, señaló lo siguiente:

“Asimismo, del contenido del mismo cuerpo normativo se desprende de los artículos 8, 9, 22, 23, 28, 30, 32 y 33, la composición, funciones y atribuciones de la estructura organizativa de las Cajas de Ahorro.

(...)

Conforme lo dispuesto en los artículos precedentemente transcritos, se evidencia que la Caja de Ahorro de los Trabajadores de la Universidad Bolivariana de Venezuela, en conformidad con lo previsto en la Ley que regula su constitución y funcionamiento, debe contar al menos con los tres (3) órganos principales para su operatividad, resaltando en el caso de marras el consejo de vigilancia, cuyo propósito es justamente el de supervisar el apego de las actuaciones del consejo de administración a los estatutos y la Ley, en consecuencia, mal podría el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana de Venezuela asumir atribuciones que legalmente ya las tiene conferidas el consejo de vigilancia de la caja de ahorros en referencia”. (Sic).

Resulta oportuno destacar que el vicio de incompetencia se configura cuando una autoridad administrativa determinada dicta un acto para el cual no estaba legalmente autorizada, por lo que debe quedar precisado, de manera clara y evidente, que su actuación infringió el orden de asignación y distribución de las competencias o poderes jurídicos 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 acto para el cual está legalmente autorizada y ésta debe ser expresa, por lo que sólo en los casos de incompetencia manifiesta, los actos administrativos estarían viciados de nulidad absoluta.

Asimismo, esta Sala ha señalado que existen tres tipos de irregularidades: la usurpación de autoridad, la usurpación de funciones y la extralimitación de funciones.; *i*) 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; *ii*) 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, y *iii*) 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 Sala número 00982 del 1º de julio de 2009).

Siguiendo este orden de ideas, es necesario mencionar lo que prevé los artículos 1, 8, 22, 28 y 30 de la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares:

“Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer y regular la constitución, organización y funcionamiento de las cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro similares.

(...)

La administración, rectoría y gestión de las cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro similares, no podrán ser delegadas o transferidas a instituciones financieras, mandatarios, comisionistas u otras actividades de encargos de administración al sector público o privado”.

“Artículo 8.- Órganos de la asociación. Los órganos de las asociaciones previstas en esta Ley son:

- 1. La Asamblea.*
- 2. El Consejo de Administración.*
- 3. El Consejo de Vigilancia.*
- 4. Las comisiones y los comités que señale el Reglamento de la presente Ley y los estatutos de la asociación”.*

“Artículo 22. Corresponde a la asamblea:

(...)

4. Remover a los miembros del consejo de administración, consejo de vigilancia, comisiones, comités o delegados, por acuerdo no menor de las terceras partes de los asociados inscritos, o de las dos terceras partes de los delegados previa decisión acordada en la asamblea parcial que estos delegados representan.

5. Aprobar o no la memoria y cuenta y los informes del consejo de administración y de vigilancia.

6. Aprobar o no los estados financieros debidamente auditados.

7. Autorizar el reparto de los beneficios obtenidos, previa aprobación de lo establecido en el numeral anterior.

(...)

13. Conocer y decidir sobre las reclamaciones de los asociados contra los actos de los consejos de administración y vigilancia.

(...)

Las decisiones tomadas con relación a los numerales 10 al 16, ambos inclusive, aprobadas por la asamblea, deberán ser

presentadas a la Superintendencia de Cajas de Ahorro, para que ésta ordene la protocolización del acta de asamblea, levantada al efecto”.

“Artículo 28. Corresponde al consejo de administración: 1. Ejercer la representación de la asociación y designar apoderados judiciales y extrajudiciales; estas atribuciones podrán ser delegadas en la persona del presidente del consejo de administración. Sólo serán asumidos por la asociación, los honorarios profesionales y gastos generados como consecuencia del ejercicio de acciones para la defensa de los derechos e intereses de la misma.

(...)

5. Convocar y presidir las asambleas ordinarias y extraordinarias.

(...)

7. Cumplir y hacer cumplir los estatutos de la asociación, la presente Ley, su Reglamento, los acuerdos de la asamblea, las decisiones asentadas en actas del consejo de administración y de vigilancia; así como las normas, procedimientos y medidas dictadas por la Superintendencia de Cajas de Ahorro.

8. Administrar los bienes de la caja de ahorro, fondo de ahorro o asociaciones de ahorro similares que bajo ninguna circunstancia podrán ser administrados por terceros.

(...)

10. Contratar la auditoría externa anual que debe enviarse a la Superintendencia de Cajas de Ahorro, de conformidad con la presente Ley (...).”

“Artículo 30. Funciones. El Consejo de Vigilancia será el órgano encargado de supervisar que las actuaciones del Consejo de Administración se adecuen a lo establecido en los estatutos, a las decisiones de la Asamblea, todo de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento, y los actos administrativos emanados de la Superintendencia de Cajas de Ahorro”.

Las normas anteriormente transcritas establecen las funciones y competencias de las Cajas de Ahorro, igualmente señalan que dichas capacidades no son transferibles a ninguna institución, por lo que se constata según lo referido *supra*, que el Consejo Universitario de la Universidad

Bolivariana de Venezuela, carecía de competencia para dictar el comunicado de fecha 20 de julio de 2016, mediante el cual decidió dejar de entregar los fondos financieros, así como nombrar una Comisión Contralora con la finalidad de aclarar y resolver el patrimonio de los asociados de la aludida Caja de Ahorro, toda vez que tal atribución le corresponde al Consejo de Vigilancia de la Caja de Ahorros de la aludida Universidad, el cual, tal como fue afirmado en la sentencia consultada tiene como propósito “(...) *supervisar el apego de las actuaciones del Consejo de Administración a los estatutos y la Ley (...)*”.

En consecuencia esta Sala con base a las anteriores consideraciones, observa que la entonces Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, hoy Juzgado Nacional Primero de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, decidió conforme a derecho, por lo que se confirma la sentencia número 2019-177 dictada en fecha 10 de julio de 2019. **Así se decide.**

Finalmente, resulta menester para esta Máxima Instancia precisar que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia en aras de garantizar la consecución de los postulados consagrados en los artículos 2, 26, 49 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, reconoció la preponderancia de la ciencia, la tecnología y los servicios de información como elementos de interés público, destacando el deber del Poder Público -y concretamente de los órganos jurisdiccionales- de valerse de los avances tecnológicos para su optimización, procediendo en consecuencia a dictar la Resolución número 2021-0011 de fecha 9 de junio de 2021, contentiva de las normas generales que regularán la suscripción y publicación de decisiones con firma digital, práctica de citaciones y notificaciones electrónicas y la emisión

de copias simples o certificadas por vía electrónica relacionadas con los procesos seguidos ante esta Sala Político-Administrativa.

Ello así y, visto que los artículos 38 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 3 de la Resolución en comento, establecen la posibilidad de practicar las citaciones y notificaciones por correo electrónico o cualquier otro medio que utilice tecnologías de la información y la comunicación, este Máximo Tribunal con miras a procurar la mejora continua del servicio de administración de justicia, **ordena** efectuar un análisis de las actas que conforman el expediente de la causa, a los efectos de determinar si las partes cuentan o no con los medios telemáticos suficientes para hacer efectiva dicha actuación procesal y, de ser el caso, proceder a practicar las notificaciones a las que haya lugar por medios electrónicos; en el entendido de que la falta de indicación en autos de algunos de los elementos digitales previamente señalados, dará lugar a que se practique la notificación de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 de la aludida Resolución y en las leyes. **Así se dispone.**

IV

DECISIÓN

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

1.- Que **PROCEDE** la consulta de la sentencia número 2019-177 del 10 de julio de 2019, dictada por la entonces Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, hoy Juzgado Nacional Primero Contencioso Administrativo de la Región Capital que declaró parcialmente con lugar la demanda de nulidad conjuntamente con medida cautelar, interpuesta por la representación judicial de **LA CAJA DE AHORRO DE LOS TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, contra el comunicado suscrito por el **CONSEJO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, publicado en su página *web* www.ubv.edu.ve, en fecha 20 de julio del 2016.

2.- Conociendo en consulta el prenombrado fallo, el mismo se **CONFIRMA**.

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 , al primer día (1º) día del mes de diciembre del año dos mil veintidós (2022). Años 212º de la Independencia y 163º de la Federación.

El Presidente,

**MALAQUÍAS GIL
RODRÍGUEZ**

El Magistrado-

La
Vicepresidenta,

**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

Ponente,

**JUAN CARLOS
HIDALGO
PANDARES**

La Secretaria,

CHADIA FERMIN PEÑA
En fecha primero (1°) de
diciembre del año dos mil
veintidós, se publicó y registró
la anterior sentencia bajo el N°
00799.

La Secretaria,

CHADIA FERMIN PEÑA