

SALA POLÍTICO – ADMINISTRATIVA  
EN SALA ESPECIAL PRIMERA

Magistrado Ponente: **MALAQÚAS GIL RODRÍGUEZ**  
**Exp. Nro. 2021-0102**

Mediante escrito presentado ante esta Sala Político-Administrativa el 18 de agosto de 2021, el **CONSEJO SOCIALISTA DE POBLADORES Y PRODUCTORES “BRISAS DEL CHAMA”** inscrito en el Registro Público de los Municipios Obispo y Cruz Paredes del Estado Barinas, en fecha 5 de noviembre de 2015, bajo el Nro. 7, Folios 61 al 86, Protocolo Primero, Tomo 4to, Principal y Duplicado, 4to, Trimestre del año 2015, representado en ese acto por el *“Vocero del Comité de Gestión Ancestral de Acreditación ABYA YALA: RAFAEL RAMÓN CASTELLANO TERÁN”*, venezolano, mayor de edad y titular de la cédula de identidad Nro. 12.779.842; y la sociedad mercantil **PRODUCTORES BRISAS DEL CHAMA, C.A.**, inscrita ante *“el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida en fecha 18/10/2016, bajo el Número: Doce (12), Tomo: 418-A RMIMÉRIDA, Expediente N° 379-31446, representado en este acto por el Vicepresidente de la Empresa: JUVENCIO PAREDES, venezolano, mayor de edad, civilmente hábil, titular de la Cédula de Identidad N° 14.268.046”*(mayúsculas y negrillas del texto), asistidos por la abogada Gurmelis Ayalmar Márquez González, inscrita en el INPREABOGADO bajo el Nro. 207.710, interpusieron *“RECURSO POR VÍA DE HECHO”*. (Sic).

El 13 de septiembre de 2021, se dio cuenta en Sala y se designó ponente, a los fines de que se pronunciara sobre la admisión de la presente demanda.

Por decisión Nro. 0367 del 8 de diciembre de 2021, se ordenó la notificación del accionante, a los fines de que *“subs[an] [are] las deficiencias y omisiones advertidas en el libelo de la demanda y precis[aren] el hecho o acto que ha causado menoscabo de sus derechos, señalando asimismo cuáles son las autoridades a quienes se le imputa la vía de hecho denunciada”*, corchetes añadidos, para lo cual se le otorgaron *“siete (7) días como término de la distancia más un lapso de tres (3) días de despacho contados a partir de que const[ara] en autos su notificación”*. (Corchetes añadidos).

El 21 de septiembre de 2022, se reasignó la ponencia al Magistrado Malaquías Gil Rodríguez, en virtud de la designación de nuevos magistrados.

En esa misma fecha, la abogada Gurmelis Ayalmar Márquez González, antes identificada, consignó escrito por el cual dio cumplimiento a lo ordenado en la decisión dictada por la Sala en fecha 8 de diciembre de 2021.

En fecha 21 de septiembre de 2022, la precitada abogada solicitó pronunciamiento sobre la admisión de la presente causa.

Por auto del 9 de noviembre de 2023, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en

concordancia con la Resolución Nro. 2022-0008 de fecha 14 de diciembre de 2022, dictada por la Sala Plena, se constituyó la Sala Especial Primera de la Sala Político-Administrativa, la cual quedó conformada de la siguiente forma: Presidente, Magistrado Malaquías Gil Rodríguez, Magistrados Accidentales: Eulalia Coromoto Guerrero Rivero y Emilio Antonio Ramos González. Se designó ponente al Magistrado Malaquías Gil Rodríguez.

Realizado el estudio del expediente, se pasa a decidir previas las siguientes consideraciones:

## I ANTECEDENTES

El **CONSEJO SOCIALISTA DE POBLADORES Y PRODUCTORES “BRISAS DEL CHAMA”** y la sociedad mercantil **PRODUCTORES BRISAS DEL CHAMA, C.A.**, acudieron a esta instancia judicial y fundamentaron su demanda en los términos siguientes:

Indicaron que “(...) **PRIMERO: DE LOS DEMANDADOS Y SU DIRECCIÓN DOMICILIARIA**. Considerando que la **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO BOLIVARIANO DE MÉRIDA**, dio una respuesta de oficio al **CONSEJO LEGISLATIVO DEL ESTADO BOLIVARIANO DE MÉRIDA**, cuando emite el comunicado a la **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO BOLIVARIANO DE MÉRIDA**, en el que señala que “No tienen Potestad (sic) en la materia siendo un Poder Legislativo Regional”, (...) Por lo tanto, dentro del ESTADO, la representación del Poder Ejecutivo en el Gobierno Central se demanda a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** dentro de la Administración Pública y a su Ente Desconcentrado del Poder Público llamado: **MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA HÁBITAT Y VIVIENDA**, (...)” (Mayúsculas, negrillas y subrayado del escrito).

Asimismo, señalaron que “(...) **SEGUNDO: AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA**. El acto administrativo, después de cumplir con las normas de los requisitos exigidos por el Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU) y el Ministerio para el Hábitat y Vivienda (**MINHVI**), tal como lo establece la **Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos** (...) se agotó la Vía (sic) Administrativa” (sic). (Mayúsculas, negrillas y subrayado del escrito).

Precisaron, como punto “(...) **TERCERO: FUNDAMENTOS DE HECHO**. Después de varias diligencias sin resultado alguno, un grupo de personas con necesidad de vivienda pero sin recursos ni terreno propio, acudi[eron] a la Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Mérida y con ayuda de esta Alcaldía consi[guieron] un terreno para beneficiar a catorce (14) familias, (...) logra[ron] que

*INMIVI y el Ministerio del Poder Popular para el Transporte [les] facilita[ron] la maquinaria para aplanar el terreno, de esta forma se hicieron dos (2) terrazas, que cubrían la necesidad del terreno para la construcción de vivienda para las catorce (14) familias. Protección Civil determinó apto dicho terreno para la construcción de vivienda y [les] otorgó el permiso, la Alcaldía de[1] referido Municipio Sucre Avaló (sic) dicha autorización y [les] otorgó el permiso de Ocupación (sic) Transitoria (sic) obteniendo de esta forma para el año 2013 toda la documentación necesaria y requerida. (...) y [les] asignaron el nombre de Colectivo 'Hugo Rafael Chávez Frías'. Se [les] informó que el presupuesto para la construcción de las viviendas requeridas se había aprobado, en vista que no se había hecho actividad alguna en la ejecución de la obra, la Alcaldía del Referido (sic) Municipio Sucre se dirigió por escrito al Gobernador del Estado Mérida ciudadano Ramón Alexis Ramírez, solicitándole información el por qué no se había ejecutado el proyecto de viviendas para el Colectivo 'Hugo Rafael Chávez Frías', habiendo Silencio Administrativo por parte de dicha Gobernación.”(Sic) (Negrillas y mayúsculas del escrito; corchetes de la Sala).*

*Sostuvieron, que “(...) luego declararon que las terrazas que se hicieron para la construcción de viviendas en la mencionada Loma Camocay, no estaban aptas para vivir, en consecuencia el MINHVI [los] ubicó en el Sector El Arenal, Municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida, en un terreno propiedad del INTTI anteriormente llamado IAN. (...) Después de haber obtenido toda la permisología, cumplir con los requisitos exigidos, tener registrado EL CONSEJO SOCIALISTA DE PROBLADORES Y PRODUCTORES 'BRISAS DEL CHAMA' y de haber constituido la Empresa PRODUCTORES BRISAS DEL CHAMA, C.A., las instituciones [INTU y MINHVI], salen dicien[do] que la construcción de las viviendas no procedió por cuanto teni[an] que comenzar de nuevo. Y ¿a dónde fueron a parar los recursos que se [les] informaron, se había[n] aprobado? (...)”. (Sic) (Mayúsculas y negrillas del texto, corchetes añadidos).*

*Denunciaron, que “(...) esta conducta por parte de los Funcionarios (sic) de las Instituciones señaladas, violan [sus] derechos constitucion[ales] pisotean [su] dignidad humana, lesionan [su] situación económica al hacer[les] gastar recursos que [les] cuesta conseguirlos, delinquen al desviar recursos aprobados, violan [la] Carta Magna y demás leyes de la República Bolivariana de Venezuela. Como comunidad Organizada (sic) [han] cumplido con exigencias y requisitos exigidos por las Instituciones Competentes y c[uentan] con todos los soportes que demuestran [su] cumplimiento con la Constitución y demás Leyes de la República Bolivariana de Venezuela, y para exigir el cumplimiento de sus obligaciones por parte de los funcionarios de las Instituciones que aquí deman[dan] (...)”. (Sic) (Corchetes de esta decisión).*

*Finalmente, solicitaron que la acción incoada fuese admitida, se declare con lugar y como “pretensión principal” se convenga “las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las altas autoridades antes enumeradas”, y como “pretensión accesoria” que se acuerde lo siguiente: “sobre los ajustes de inflación, cambios y gastos de*

*papelería para el Proyecto de Viviendas (...) se compruebe la veracidad de la procedencia en lo Político Administrativo como Acto Legítimo y Legalizado por el Poder Ejecutivo del Gobierno Central específicamente sus Entes Desconcentrados, (...) donde la Comunidad Organizada Agotó la vía administrativa” y se ordene medida cautelar sobre el lote de tierra descrito en el libelo. (Sic).*

Estando en la oportunidad de emitir pronunciamiento sobre la admisión de la presente demanda la Sala estableció en sentencia Nro. 367 del 8 de diciembre de 2021, lo siguiente:

*“Ahora bien, no se puede desprender del escrito libelar de forma clara y precisa, cuál es el hecho o acto que se está atacando y mucho menos queda evidenciado a qué autoridad o autoridades se le atribuye lo denunciado, por cuanto dicho escrito resulta confuso y enrevesado, tal ambigüedad hace necesario que esta Sala requiera a los accionantes precisen el hecho o acto que ha causado menoscabo de sus derechos señalando asimismo cuáles son las autoridades a quienes se le imputa la vía de hecho denunciada.*

*Por lo que, la anterior precisión resulta imprescindible para determinar la competencia de esta Máxima Instancia habida cuenta de las disposiciones antes aludidas, de allí que esta Sala, como directora del proceso y garante de la tutela judicial efectiva de las partes conforme a lo establecido en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, estima necesario aplicar en el presente caso el despacho saneador previsto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual dispone lo siguiente:*

*...Omissis...*

*Sobre la base de lo previsto en la norma transcrita y en atención a que la causa se encuentra en estado de resolver acerca de la admisibilidad, se concede a la parte demandante siete (7) días como término de la distancia más un lapso de tres (3) días de despacho, contados a partir de que conste en autos su notificación, para que corrija la imprecisión señalada en acápites anteriores. Así se decide.*

*Por último, se advierte que una vez fenecido el lapso otorgado al demandante, la Sala pasará a emitir el pronunciamiento correspondiente con la documentación cursante en autos. (Vid., sentencia de esta Sala Nro. 00147 del 7 de julio de 2021).” (Negrillas del texto).*

Notificada la parte accionante de la aludida decisión que ordenó el despacho de saneamiento, compareció la abogada Gurmelis Ayalmar Márquez González, *supra* identificada, quien consignó escrito en los términos que se exponen a continuación:

**“PRIMERO  
DE LAS PARTES ACTORAS**

**PRIMERO: EL CONSEJO SOCIALISTA DE POBLADORES Y PRODUCTORES ‘BRISAS DEL CHAMA’,** Registro de Información Fiscal (RIF) N° J-407010930, con domicilio en la calle principal, casa N° 23, Sector El Playón, Parroquia Lagunillas,

Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Mérida, el documento quedó inscrito en el Registro Público del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida, bajo el Número Dieciséis (16), Folio Ciento once (111) del Tomo Treinta y Seis (36) del Protocolo de Transcripción del día Diez (10) de Octubre del año Dos mil diecisiete (2017), cuya Acta Constitutiva y Estatutos, quedaron inscrito en el Registro Público del Municipio Libertador del Estado Mérida, en fecha Siete (07) de Junio del año Dos mil dieciocho (2018), bajo el Número Treinta y cuatro (34), Folio Doscientos noventa y dos (292) del Tomo Veintiuno (21) del Protocolo de Transcripción del año 2018, representado en este acto por su vocero **RAFAEL RAMÓN CASTELLANO TERÁN**, venezolano, mayor de edad, civilmente hábil, titular de la Cédula de Identidad N° 12.779.842 (...).

**SEGUNDO: PRODUCTORES BRISAS DEL CHAMA, C.A.**

Registro de Información Fiscal (RIF) N° J-408680440, con domicilio en la calle entre carretera que une El Arenal con la aldea San Jacinto, local sin número, sector El Arenal, justo al lado de la urbanización Los Periodistas, Parroquia Arias, Municipio Libertador del Estado Mérida, inscrito por ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida en fecha 18/10/2016, bajo el Número: Doce (12), Tomo: 418-A RMIMÉRIDA, Expediente N° 379-31446, representado en este acto por el Vicepresidente de la Empresa: **JUVENCIO PAREDES**, venezolano, mayor de edad, civilmente hábil, titular de la Cédula de Identidad N° 14.268.046 (...)

**SEGUNDO**

**DE LA PARTE DEMANDADA**

Dentro del ESTADO, la representación del Poder Ejecutivo en el Gobierno Central se demanda a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** dentro de la Administración Pública y a su Ente Desconcentrado del Poder Público llamado: **MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA HÁBITAT Y VIVIENDA**, debidamente representado por su jefe **ILDEMARO VILLARROEL ARISMENDI** (...)

**TERCERO  
DE LOS HECHOS**

El Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (sic), nos prometió la construcción de varias viviendas para catorce (14) familias, en consecuencia nos pusimos a trabajar para la consecución del terreno, consiguiendo un terreno ubicado en la Loma Comunera Camocay, Sector los Araques, Parroquia Lagunillas, Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Mérida, pero después que se realizó el movimiento de tierra dicho terreno fue declarado no apto para la construcción de viviendas; posteriormente conseguimos un terreno a través de el MINHVI quien nos ubicó en el Sector El Arenal, Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida, en un terreno propiedad del INTTI anteriormente llamado IAN. Se hicieron todas las diligencias a través del Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU) y el Ministerio del Poder Popular para Viviendas y Hábitat (MINHVI) y se consiguieron todos los permisos y adjudicaciones, quedando el terreno apto para la construcción de viviendas, sin embargo salió por la prensa la asignación de los recursos para la construcción de viviendas, pero dichos recursos nunca llegaron, se desviaron, no pudiéndose hacer la construcción de las viviendas acordadas.

## **CUARTO DEL PETITORIO**

*Por las razones expuestas acudimos a su noble y competente autoridad para demandar como formalmente demandamos al Ministerio del Poder Popular para Viviendas y Hábitat (sic) a objeto de que se nos asignen los recursos para la construcción de las viviendas para las cincuenta y seis (56) familias acordadas, veintisiete (27) viviendas para las familias en terrenos aislados en los Municipios Sucre, Campo Elías, Libertador y Pueblo Llano del estado Bolivariano de Mérida y veintinueve (29) viviendas a construirse en el terreno del Arenal, Parroquia Arias del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida (...)*". (Negrillas, subrayado y mayúsculas del texto).

En fecha 21 de septiembre de 2022, compareció la abogada Gurmelis Ayalmar Márquez González, antes identificada y atribuyéndose el carácter de *"apoderada de las personalidades jurídicas anteriormente nombradas"*, solicitó a la Sala pronunciamiento sobre la admisión de la demanda.

Por lo tanto, estando en la oportunidad de emitir pronunciamiento sobre la admisibilidad de la presente demanda, esta Sala pasa a pronunciarse sobre la misma en el capítulo siguiente del presente fallo.

## **II DE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN**

Tal como se indicó en los antecedentes del presente fallo, la parte actora acudió a esta instancia judicial asistida por la abogada Gurmelis Ayalmar Márquez González, a fin de demandar lo que calificaron como una vía de hecho atribuida, ulteriormente en el escrito presentado en fecha 21 de septiembre de 2022, al Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda.

A tal efecto, describieron como hechos que soportan la demanda la circunstancia de que el mencionado Ministerio les habría prometido *"la construcción de varias viviendas para catorce (14) familias, en consecuencia [se] puso[eron] a trabajar para la consecución del terreno, consiguiendo un terreno ubicado en la Loma Comunera Camocay, Sector los Araques, Parroquia Lagunillas, Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Mérida, pero después que se realizó el movimiento de tierra dicho terreno fue declarado no apto para la construcción de viviendas; posteriormente consigui[eron] un terreno a través de el MINHVI quien nos ubicó en el Sector El Arenal, Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida, en un terreno propiedad del INTTI anteriormente llamado IAN. Se hicieron todas las diligencias a través del Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU) y el Ministerio del Poder Popular para Viviendas y*

*Hábitat (MINHVI) y se consiguieron todos los permisos y adjudicaciones, quedando el terreno apto para la construcción de viviendas, sin embargo salió por la prensa la asignación de los recursos para la construcción de viviendas, pero dichos recursos nunca llegaron, se desviaron, no pudiéndose hacer la construcción de las viviendas acordadas.”. (Corchetes añadidos).*

Derivado de ello, sostuvieron los accionantes que procedieron a demandar al *“Ministerio del Poder Popular para Viviendas y Hábitat (sic) a objeto de que se [les] asignen los recursos para la construcción de las viviendas para las cincuenta y seis (56) familias acordadas, veintisiete (27) viviendas para las familias en terrenos aislados en los Municipios Sucre, Campo Elías, Libertador y Pueblo Llano del estado Bolivariano de Mérida y veintinueve (29) viviendas a construirse en el terreno del Arenal, Parroquia Arias del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida (...).”* (Negrillas y corchetes de la Sala).

Por lo tanto, revisados los términos en los cuales ha sido planteada la demanda de autos, corresponde efectuar algunas precisiones acerca de la calificación dada a la pretensión incoada, el cauce procesal para tramitarla y la admisibilidad de la misma, para lo cual se observa lo siguiente:

Una de las consecuencias derivadas del Estado de Derecho y, para el caso Venezolano el Estado Social de Derecho y Justicia, es la garantía del principio de legalidad aplicado a la Administración Pública, el cual se traduce en la posibilidad abierta constitucionalmente a los particulares de poder someter los actos, hechos y omisiones de la Administración a control por órganos judiciales especializados, que conforman, la denominada *“Jurisdicción Contencioso-Administrativa”* prevista en el artículo 259 de la Constitución de 1999.

Por ello, suele decirse que la jurisdicción contencioso-administrativa viene a ser una garantía judicial al Principio de Legalidad que es fundamental en el Estado de Derecho. Dicho de otro modo, el contencioso-administrativo se ha concebido como una garantía de control judicial del sometimiento de la Administración a la legalidad.

En sus orígenes el contencioso administrativo era esencialmente objetivo, debido a que estaba diseñado bajo el esquema de “recursos”, cuyo objeto de impugnación normalmente era un acto administrativo, por ser la manifestación principal de la actividad administrativa. De este modo, la finalidad era confrontar el acto administrativo frente a la ley, es decir, que no estuviera afectado de vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad.

En consecuencia, bajo este sistema objetivo, no se juzgaba directamente a la Administración -sino en forma indirecta o mediata- ni se protegían situaciones jurídicas subjetivas, por cuanto el juez conocía únicamente del apego al Derecho de las actuaciones de los órganos administrativos, consideradas en sí mismas; velando únicamente por el respeto a la legalidad objetiva.

Dicha concepción ha sido superada y el contencioso administrativo se ha transformado en un sistema subjetivo, principalmente, debido a que el Estado interviene más en la economía y en consecuencia, se generan un sin número de relaciones jurídicas, las cuales pudiesen producir lesiones a la esfera jurídica de los administrados.

Ahora bien, bajo este enfoque (sistema subjetivo) se tiende al restablecimiento de una situación personal, fundada sobre un derecho subjetivo, que ha sido desconocido por la actividad administrativa, todo lo cual convierte al contencioso administrativo en un sistema abierto de pretensiones procesales administrativas en el cual la jurisdicción contencioso administrativa conocerá de cualquier pretensión basada en Derecho Administrativo o en relaciones jurídicas administrativas.

Estas pretensiones procesales administrativas proceden frente a toda manifestación de la actividad o inactividad de la Administración, al margen de la limitada enumeración de recursos que incorpora la ley que regula a la jurisdicción contencioso administrativa.

Dicho de otro modo, el control que ejerce esta Jurisdicción es sobre cualquier manera en que se exteriorice la voluntad administrativa y no solamente cuando se manifieste mediante actos administrativos.

De ahí que, como acertadamente lo afirma un sector de la doctrina, el contencioso administrativo debe ser entendido, en cuanto a las vías procesales, de forma amplia y no con la rigidez de un sistema impugnatorio.

En suma, toda pretensión fundada en Derecho Administrativo o basada en relaciones jurídicos-administrativas debe ser atendida por los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, sin que sea óbice la inexistencia de medios procesales especiales respecto a determinadas formas de actuaciones.

Así, quedó establecido en la decisión de la Sala Constitucional de fecha 1° de febrero de 2006, recaída en el caso: BOGSIVICA, la cual fue ratificada, entre otras, por la sentencia Nro. 290 del 23 de abril de 2010, en la cual la referida Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia indicó que con la Constitución de 1999 (artículo 259) se terminó de desmontar la concepción puramente objetiva o revisora de la jurisdicción contencioso administrativa, para acoger una visión de corte utilitarista y subjetiva, que no se limita a la fiscalización abstracta y objetiva de la legalidad de los actos administrativos formales, sino que se extiende a todos los aspectos de la actuación administrativa como una manifestación del sometimiento a la juridicidad de la actuación del Estado y de la salvaguarda de las situaciones jurídicas de los particulares frente a dicha actuación.

Asimismo, debe afirmarse que la visión subjetiva del contencioso administrativo conlleva al reconocimiento de un sistema abierto de pretensiones, el cual le permite al juez contencioso administrativo recalificar la pretensión dirigida al órgano jurisdiccional, así como determinar el cauce procesal más idóneo para sustanciar la misma, todo ello en

atención a lo establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según el cual “*cuando el ordenamiento jurídico no contemple un procedimiento especial, el Juez o Jueza podrá aplicar el que considere más conveniente para la realización de la justicia*”.

En el caso de autos, los accionantes calificaron su pretensión como una demanda por vía de hecho, dirigida contra el Ministerio del Poder Popular de Hábitat y Vivienda.

Empero, las razones que sustentan dicha pretensión se vinculan con la identificación de un conjunto de supuestas conductas omisivas por parte de la Administración Pública.

En concreto, refirieron en los capítulos tercero y cuarto del escrito consignado en fecha 21 de septiembre de 2022, lo siguiente:

### **“*TERCERO DE LOS HECHOS*”**

*El Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (sic), nos prometió la construcción de varias viviendas para catorce (14) familias, en consecuencia nos pusimos a trabajar para la consecución del terreno, consiguiendo un terreno ubicado en la Loma Comunera Camocay, Sector los Araques, Parroquia Lagunillas, Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Mérida, pero después que se realizó el movimiento de tierra dicho terreno fue declarado no apto para la construcción de viviendas; posteriormente conseguimos un terreno a través de el MINHVI quien nos ubicó en el Sector El Arenal, Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida, en un terreno propiedad del INTTI anteriormente llamado IAN. Se hicieron todas las diligencias a través del Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU) y el Ministerio del Poder Popular para Viviendas y Hábitat (MINHVI)(sic) y se consiguieron todos los permisos y adjudicaciones, quedando el terreno apto para la construcción de viviendas, sin embargo salió por la prensa la asignación de los recursos para la construcción de viviendas, pero dichos recursos nunca llegaron, se desviaron, no pudiéndose hacer la construcción de las viviendas acordadas.*

### ***CUARTO DEL PETITORIO***

*Por las razones expuestas acudimos a su noble y competente autoridad para demandar como formalmente demandamos al Ministerio del Poder Popular para Viviendas y Hábitat (sic) a objeto de que se nos asignen los recursos para la construcción de las viviendas para las cincuenta y seis (56) familias acordadas, veintisiete (27) viviendas para las familias en terrenos aislados en los Municipios Sucre, Campo Elías, Libertador y Pueblo Llano del estado Bolivariano de Mérida y veintinueve (29) viviendas a construirse en el terreno del Arenal, Parroquia Arias del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida (...)*”. (Negrillas, subrayado y mayúsculas del texto).

Como puede apreciarse de la anterior transcripción, la pretensión de la parte actora no está dirigida a atacar actuaciones materiales de la Administración Pública, (vías de hecho), que hayan podido lesionar sus derechos subjetivos, sino más bien a controlar lo que consideran una conducta omisiva por parte del órgano demandado, esto es el Ministerio del Poder Popular para el Hábitat y Vivienda, el cual –según sus dichos – ha omitido la asignación de recursos para la construcción“(…) *de las viviendas para las cincuenta y seis (56) familias acordadas, veintisiete (27) viviendas para las familias en terrenos aislados en los Municipios Sucre, Campo Elías, Libertador y Pueblo Llano del estado Bolivariano de Mérida y veintinueve (29) viviendas a construirse en el terreno del Arenal, Parroquia Arias del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida (…)*”.

De manera que, a juicio de esta Sala, nos encontramos en presencia de una demanda por abstención contra el citado Ministerio en lugar de una vía de hecho, la cual ha sido definida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia Nro. 912 del 5 de mayo de 2006, ratificada por esa Sala, entre otras decisiones, en el fallo Nro. 00693 del 14 de mayo de 2014, del siguiente modo:

*“El concepto de vía de hecho es una construcción del Derecho administrativo francés, en el que tradicionalmente se distinguen dos modalidades, según que la Administración haya usado un poder del que legalmente carece (manque de droit) o lo haya hecho sin observar los procedimientos establecidos por la norma que le ha atribuido ese poder (manque de procédure).*

*Este concepto de vía de hecho comprende todos aquellos casos en que la Administración Pública pasa a la acción sin haber adoptado previamente la decisión que le sirva de fundamento jurídico, y en aquellos otros casos, en los que en el cumplimiento de una actividad material de ejecución comete una irregularidad grosera en perjuicio de los derechos de otro u otros.*

*A la vista de esta definición, los supuestos de vía de hecho pueden incluirse en dos (2) grandes grupos:*

- 1. Inexistencia o irregularidad sustancial del acto de cobertura y;*
- 2. Exceso en la propia actividad de ejecución en sí misma considerada.*

*En cuanto al primer punto, el artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece el principio general de la exigencia del acto previo, cuando señala que ‘[N]ingún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos’. Este principio general puede resultar infringido, al menos, de dos formas: la primera, cuando la Administración pasa a la acción sin interponer acto alguno, es decir, con falta absoluta de decisión o acto previo; y segundo, cuando existe el acto pero fue dictado fuera de la competencia o al margen del procedimiento establecido por la ley.*

*Respecto al segundo punto, también existe vía de hecho en aquellos supuestos en los que aun existiendo acto previo y siendo éste*

*perfectamente regular, la actividad material de ejecución excede del ámbito cubierto por el acto en cuestión cualitativa y cuantitativamente. En estos casos existe una falta de cobertura, equivalente a la inexistencia del acto previo”.*

De acuerdo a la jurisprudencia anteriormente citada, la Sala Político Administrativa en sentencia Nro. 339 del 12 de junio de 2019, concluyó que **“la vía de hecho se configura con la falta absoluta de decisión o acto previo por parte de la Administración, y cuando la actuación no tiene cobertura legal, o se hizo al margen del procedimiento establecido por la ley; así como también cuando hay un acto previo y siendo éste perfectamente regular, la actividad material de ejecución excede del ámbito cubierto por el acto en cuestión cualitativa y cuantitativamente”.** (Negrillas de la Sala).

Como puede apreciarse, en el caso de autos los accionantes no identificaron situaciones que puedan calificarse como vías de hecho, sino que se refieren más bien a la presencia de conductas omisivas, las cuales pueden ser sometidas al control de esta jurisdicción a través de la demanda de abstención, que también se sustancia por el procedimiento breve previsto en la Sección Segunda de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Aclarado lo anterior, se aprecia respecto a la competencia para conocer de este tipo de pretensiones que el numeral 3 del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, prevé lo siguiente:

**“Artículo 23.** *La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia es competente para conocer de:*

*...Omissis...*

*3. La abstención o negativa del Presidente de la República, del Vicepresidente Ejecutivo, de los **Ministros**, así como de las autoridades de los demás órganos de rango constitucional, a cumplir los actos que estén obligados por las leyes”.* (Negrillas de esta Sala).

De igual manera, la referida competencia, se encuentra contemplada en términos casi idénticos en el artículo 26 numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, norma que dispone:

**“Artículo 26.** *Son competencias de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia:*

*(...)*

*3. La abstención o la negativa del **Presidente o Presidenta de la República**, del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, de los **Ministros o Ministras del Poder Popular**, así como de las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, a cumplir los actos a que estén obligados por las leyes (...)*”. (Negrillas añadidas).

Como puede apreciarse de la anterior transcripción, esta Sala Político Administrativa es competente para conocer de las demandas de abstención presentadas, entre otras autoridades, contra **“los Ministros”**, tal como ocurre en el presente caso, ya

que la conducta omisiva fue imputada al Ministro del Poder Popular para Hábitat y Vivienda.

Por otro lado, debe también mencionarse en lo concerniente al procedimiento a seguir en estos casos que la Sala Político-Administrativa en reiteradas oportunidades ha dispuesto que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece en el artículo 65 y siguientes un procedimiento breve aplicable a las demandas relacionadas con abstenciones, siempre y cuando dichas acciones no tengan contenido patrimonial o indemnizatorio; disposición esta que, por otra parte, prevé también ese mismo procedimiento para el reclamo por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos y las vías de hecho.

El procedimiento para tramitar las referidas demandas es el siguiente:

*“Artículo 67. Admitida la demanda, el tribunal requerirá con la citación que el demandado informe sobre la causa de la demora, omisión o deficiencia del servicio público, de **la abstención** o de las vías de hecho, según sea el caso. Dicho informe deberá presentarse en un lapso no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de que conste en autos la citación.*

*Cuando el informe no sea presentado oportunamente, el responsable podrá ser sancionado con multa entre cincuenta unidades (50 U.T) y cien unidades tributarias (100 U.T), y se tendrá por confeso a menos que se trate de la Administración Pública.*

*Artículo 69. Admitida la demanda, el tribunal podrá de oficio o a instancia de parte, realizar las actuaciones que estime procedentes para constatar la situación denunciada y dictar medidas cautelares. La oposición a la medida cautelar será resuelta a la mayor brevedad.*

*Artículo 70. Recibido el informe o transcurrido el término para su presentación, el tribunal dentro de los diez días de despacho siguientes, realizará la audiencia oral oyendo a las partes, a los notificados y demás interesados. Los asistentes a la audiencia podrán presentar sus pruebas.*

*Si el demandante no asistiere a la audiencia se entenderá desistida la demanda, salvo que otra persona de las convocadas manifieste su interés en la resolución del asunto.*

*Artículo 71. En la oportunidad de la audiencia oral, el tribunal oirá a los asistentes y propiciará la conciliación.*

*El tribunal admitirá las pruebas, el mismo día o el siguiente, ordenando la evacuación que así lo requieran”.*

*Artículo 72. En casos especiales el tribunal podrá prolongar la audiencia.*

*Finalizada la audiencia, la sentencia será publicada dentro de los cinco días de despacho siguientes”.* (Destacado de la Sala).

Adicionalmente, esta Máxima Instancia mediante decisión Nro. 1.177 de fecha 24 de noviembre de 2010, ratificada, entre otras, en sentencia Nro. 0297 del 25 de abril de 2023, estableció la forma como debe desarrollarse en los Tribunales Colegiados el procedimiento breve descrito en las normas citadas. En este sentido, este Alto Tribunal precisó que:

*“(...) Persigue así el legislador arbitrar un procedimiento expedito que resulte cónsono con la naturaleza y finalidad de la pretensión deducida, en tanto la materia se relaciona con principios cardinales de derecho público y rango constitucional, tales como el derecho a ser notificado de la apertura de cualquier procedimiento que afecte intereses de los particulares, de alegar y disponer del tiempo y los medios adecuados para su defensa; el derecho a servicios básicos de calidad; así como el derecho a dirigir peticiones a cualquier autoridad y obtener oportuna y adecuada respuesta.*

*De ahí que se haya pensado en evitar demoras inconvenientes mediante la aplicación de un procedimiento que constituya garantía del efectivo y rápido restablecimiento de la situación jurídica infringida.*

***Considera la Sala, dada la naturaleza breve del procedimiento en cuestión, que su tramitación (admisión, notificación, audiencia oral y decisión), en los tribunales colegiados, debe realizarse directamente ante el juez de mérito, en este caso, la Sala Político-Administrativa, ello en virtud del carácter breve del referido procedimiento por el cual corresponde a dicho juez instruir directamente el expediente.***

***Por tanto, sólo procederá la remisión de la solicitud al Juzgado de Sustanciación en aquellos casos en que los asistentes a la audiencia, si así lo consideran pertinente, presentan sus pruebas y las mismas por su naturaleza, necesiten ser evacuadas.***

***Conforme a lo expuesto, concluye la Sala, que los recursos por abstención o carencia deben tramitarse directamente por ante esta Sala Político-Administrativa y sólo se remitirá el expediente al Juzgado de Sustanciación en caso de ser necesaria la evacuación de alguna prueba, asegurándose así la celeridad que quiso el legislador incorporar a ese especial procedimiento. Así se declara.***

*De otra parte, cabe precisar que el cómputo del lapso de cinco (5) días hábiles a que se refiere el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contados a partir de que conste en autos la citación del demandado para que la autoridad respectiva informe sobre la denunciada demora, omisión o deficiencia del servicio público, de la abstención o vías de hecho, debe hacerse por días de despacho del tribunal, pues si bien se persigue celeridad en el procedimiento debe también procurarse un lapso razonable y suficiente para que el responsable pueda elaborar y presentar el informe sobre la denuncia formulada, previa la consulta que deba realizar con el órgano asesor correspondiente, máxime si se considera la grave consecuencia que prevé la norma frente a la omisión de tal exigencia.*

***En suma, armonizando la necesaria prontitud en la sustanciación del caso con el también indispensable tiempo para que pueda sustanciarse debidamente la denuncia, concluye la Sala que el***

***lapso fijado en el artículo 67 de la referida ley, debe computarse por días de despacho (...)***. (Destacado de la Sala).

De acuerdo al fallo parcialmente transcrito, específicamente, cuando se trate de demandas que no tengan contenido patrimonial o indemnizatorio, relacionadas con la abstención de alguna autoridad para efectuar una actuación, incoadas ante órganos colegiados, su tramitación (admisión, notificación, audiencia oral y decisión) deberá realizarse directamente ante el juez de mérito, en el caso concreto, en la Sala Político-Administrativa, y solo procederá la remisión del expediente al Juzgado de Sustanciación cuando los asistentes a la audiencia oral promuevan pruebas que por su naturaleza requieran ser evacuadas.

Dicho esto, se observa que adicionalmente a las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción, se prevé en el artículo 66 *eiusdem*, para el caso de las demandas de abstención, la siguiente exigencia:

***“Artículo 66. Además de los requisitos previstos en el artículo 33, el demandante deberá acompañar los documentos que acrediten los trámites efectuados, en los casos de reclamo por la prestación de servicios públicos o por abstención”***. (Negrillas de la Sala).

De acuerdo a la norma antes citada, a los efectos de la admisión de la demanda de abstención, corresponde al tribunal constatar que el demandante haya cumplido con la carga de acompañar junto al libelo los documentos que acrediten los trámites realizados ante la autoridad correspondiente. (Ver, sentencias de esta Sala Nros. 00640, 01228, 00291 y 00313 de fechas 18 de mayo de 2011, 6 de noviembre de 2013, 6 de abril de 2017 y 11 de noviembre de 2021, respectivamente).

En tal sentido, ha sido reiterado de forma pacífica y continua, el criterio establecido por esta Superioridad, a través de la decisión Nro. 00243 de fecha 2 de marzo de 2016, (caso: *Inversiones Qzno Maiquetía, C.A.*), en el cual se estableció que no basta con dirigir una sola petición ante la Administración, sino que se deben agotar varios trámites en los términos previstos en el artículo 66 *eiusdem* precedentemente transcrito.

Siendo así, corresponde a esta Sala verificar si los accionantes acompañaron junto al libelo al menos dos (2) comunicaciones de un mismo tenor dirigidas al Ministerio del Poder Popular para Viviendas y Hábitat, en las cuales se haya solicitado el cumplimiento de la obligación objeto de la presente demanda de abstención, esto es, la relativa a la oportuna respuesta que debe brindarse sobre la solicitud de dotación de los recursos para la construcción de las viviendas antes mencionadas.

En tal sentido, se aprecia que la parte actora consignó un conjunto de recaudos de los cuales se desprende el carácter que ostentan como miembros de la sociedad civil organizada, quienes inspirados por las políticas de autogestión que caracterizan al Estado comunal en construcción han emprendido varios trámites ante diferentes órganos y entes del Estados, que de forma articulada han conocido y atendido las peticiones de los

actores relacionadas con la ubicación de un terreno aparentemente ocioso en jurisdicción del Estado Mérida y la solicitud de asignación de recursos al Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat para la construcción “(...) *de las viviendas para las cincuenta y seis (56) familias acordadas, veintisiete (27) viviendas para las familias en terrenos aislados en los Municipios Sucre, Campo Elías, Libertador y Pueblo Llano del estado Bolivariano de Mérida y veintinueve (29) viviendas a construirse en el terreno del Arenal, Parroquia Arias del Municipio*

Sin embargo, no se evidencia la existencia de al menos dos (2) comunicaciones de un mismo tenor dirigidas al referido Ministerio, en las cuales se haya exigido el cumplimiento de la demanda objeto de la presente abstención, esto es, la oportuna respuesta sobre la dotación de los recursos necesarios para la construcción de las mencionadas viviendas.

Habida cuenta de ello, debe tenerse en cuenta que la pretensión de los accionantes fue objeto de una recalificación, al tiempo que existe evidencia en autos acerca de un conjunto de diligencias e intervención de la Comuna Agraria Socialista Jamue, la cual en los términos del artículo 5 de la Ley Orgánica de Comunas, viene a ser: *“un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”*.

En efecto, el propósito que persigue la integración de comunidades a través de la creación de las comunas, está expresamente delimitado en el artículo 6 de la Ley Orgánica en referencia, el cual prevé:

*“Artículo 6. La Comuna tiene como propósito fundamental la edificación del estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos, así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social.”*

De ahí que, en aras de preservar el derecho a la tutela judicial efectiva, se estima pertinente ordenar, con fundamento en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa un despacho de saneamiento, a fin de que los

accionantes en un lapso de tres (3) días de despacho, siguientes a que conste en autos su notificación y el vencimiento del término de la distancia de siete (7) días continuos, consignen las comunicaciones de un mismo tenor (al menos dos) dirigidas al Ministerio del Poder Popular para Viviendas y Hábitat, en las que se haya solicitado el cumplimiento de la obligación demandada en abstención, todo ello a los fines de proveer sobre la admisibilidad de la presente demanda. **Así se decide.**

Paralelamente, resulta menester señalar 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 Nro. 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.

Precisado lo anterior, visto que los artículos 38 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 3 de la Resolución en comento, consagran 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 conforme a lo establecido en el artículo 5 de la aludida Resolución y en las leyes. **Así se establece.**

Finalmente, no puede dejar de advertirse que en fecha 21 de septiembre de 2022, compareció la abogada Gurmelis Ayalmar Márquez González, antes identificada y atribuyéndose el carácter de *“apoderada de las personalidades jurídicas anteriormente nombradas”*, a saber, la parte actora, solicitó a la Sala pronunciamiento sobre la admisión de la demanda; no obstante, de la revisión exhaustiva de las actas que conforman el expediente, no se evidencia que dicha ciudadana ostente el carácter invocado en la referida actuación (apoderada judicial de la parte actora), motivo por el cual se le insta a consignar el respectivo poder o en su defecto sujetarse al régimen de asistencia jurídica el cual exige la presencia conjunta de las personas a quienes le está brindado la comentada asistencia técnica o jurídica. **Así se decide.**

### III DECISIÓN

Sobre la base de los razonamientos anteriores, esta Sala Especial Primera de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, declara:

**PRIMERO:** Se recalifica la pretensión de los accionantes como una demanda de abstención en lugar de una vía de hecho dirigida contra el Ministro del Poder Popular para Hábitat y Vivienda.

**SEGUNDO:** Se **ORDENA**, conforme al artículo 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, un despacho de saneamiento, a fin de que la parte actora acredite el cumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 66 *eiusdem*, Esto es, la consignación de al menos dos (2) comunicaciones de un mismo tenor dirigidas a el Ministro del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, en las que se solicite el cumplimiento de la obligación objeto de la presente abstención, para lo cual se conceden tres (3) días de despacho, computados después de que conste en autos la notificación de los accionates y vencido el lapso de siete (7) días continuos concedidos por concepto de término de la distancia.

**TERCERO:** Se insta a la abogada Gurmelis Ayalmar Márquez González, anteriormente identificada, a consignar el poder que acredita la condición que se atribuye como apoderada judicial de la parte actora.

Publíquese, regístrese, comuníquese y notifíquese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Especial Primera en la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los catorce (14) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023). Años 213° de la Independencia y 164° de la Federación.

El Presidente –Ponente,  
**MALAQUÍAS GIL  
RODRÍGUEZ**

El Magistrado Accidental,  
**EMILIO RAMOS  
GONZÁLEZ**

La  
Magistrada  
Accidental,  
**EULALIA  
COROMOTO  
GUERRERO**

La Secretaria,  
**CHADIA FERMIN PEÑA**  
En fecha catorce (14) de diciembre  
del año dos mil veintitrés,