

Procedencia: Tribunal Supremo de Justicia – Sala Constitucional

Magistrado Ponente: **JOSÉ MANUEL DELGADO OCANDO**

El 31 de enero de 2002, los abogados Braulio Jatar y Miguel Toro, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 18.342 y N° 4.747

respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano

RAFAEL SALAZAR SERRANO, titular de la cédula de identidad N° 3.825.457, solicitaron a esta Sala Constitucional la revisión de la sentencia N° 73 dictada el 23 de enero de 2002, por la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia, que resolvió el conflicto de autoridades planteado por el ciudadano José Luis Rodríguez Díaz, así como medida cautelar de suspensión de los efectos de la sentencia antes referida, hasta que sea resuelta su solicitud.

El 31 de enero de 2002, se dio cuenta en Sala y se designó Ponente al Magistrado doctor José Manuel Delgado Ocando, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

I

FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD

Alegó la representación judicial del solicitante que la sentencia N° 73 dictada el 22 de enero de 2001, por la Sala Político Administrativa de este Supremo Tribunal violentó el derecho al debido proceso de los electores del Municipio Antolín del Campo de Estado Nueva Esparta, así como los principios de democracia representativa y protagónica consagrados en el preámbulo y en los [artículos 5, 6, 62, 66 y 70](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Dichas infracciones se habrían producido como consecuencia de la suspensión del ciudadano Rafael Salazar Serrano del cargo de Alcalde del mencionado municipio y la convocatoria a un referéndum revocatorio de su mandato, con lo que se impuso sanción anticipada al Alcalde electo sin esperar el resultado del referéndum revocatorio y sin cumplirse con las formalidades establecidas en el [artículo 72](#) de la Constitución. También adujo que la sentencia de la Sala Político Administrativa infringió el [artículo 72](#) de la Constitución al pronunciarse sobre la no colisión de [artículo 69](#) de la Ley de Régimen Municipal con la mencionada norma constitucional.

II

COMPETENCIA DE LA SALA

Sobre la labor revisora de las sentencias que el numeral 10 del [artículo 336](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela atribuye a esta Sala Constitucional, en sentencia del 20 de enero de 2000, caso: *Emery Mata Millán*, se estableció:

“...en forma selectiva, sin atender a recurso específico y sin quedar vinculado por peticiones en este sentido, la Sala por vía excepcional puede revisar discrecionalmente las sentencias de amparo que, de acuerdo a la competencia tratada en este fallo, sean de la exclusiva competencia de los Tribunales de Segunda Instancia, quienes conozcan la causa por apelación y que por lo tanto no susceptibles de consulta, así como cualquier otro fallo que desacate la doctrina vinculante de esta Sala...” (subrayado de este fallo).

En este sentido, la discrecionalidad que se le atribuye a la facultad de revisión constitucional, no debe entenderse como una nueva instancia y, por lo tanto, el recurso en cuestión se admitirá sólo a los fines de preservar la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales o cuando exista una deliberada violación de preceptos de ese rango, lo que será determinado por la Sala en cada caso, siendo

siempre facultativo de ésta su procedencia. De manera que corresponde a esta Sala Constitucional conocer el recurso de revisión planteado, y así se declara.

III

DEL FALLO OBJETO DE REVISIÓN

Mediante sentencia N° 73 del 23 de enero de 2001, la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia resolvió el conflicto de autoridades planteado el 23 de mayo de 2001, por el ciudadano José Luis Rodríguez Díaz, actuando en su carácter de Alcalde Interino del Municipio Antolín del Campo del Estado Nueva Esparta, suscitado con motivo de la doble titularidad en cuanto a la persona del Alcalde del mencionado municipio, con fundamento en el [artículo 166](#) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en concordancia con el numeral 34 del [artículo 42](#) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En la motivación del referido fallo, la Sala Político Administrativa decidió que el acto de improbar la memoria y cuenta presentada por el ciudadano Rafael Salazar Serrano y su suspensión del cargo de Alcalde, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 69](#) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no contravino a lo establecido en el [artículo 72](#) de la Constitución, por cuanto, la mencionada norma legal está referida a un supuesto distinto al contemplado en el referido precepto constitucional.

A tal efecto, consideró la Sala Político Administrativa que el [artículo 69](#) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal está referido a una suspensión del ejercicio del cargo de Alcalde hasta tanto se realice el referéndum respectivo, mientras que el [artículo 72](#) de la Constitución, se refiere a la revocatoria de los cargos de elección popular.

Con base en lo anterior, la Sala Político Administrativa declaró que el ciudadano José Luis Rodríguez Díaz es la autoridad legítima para ejercer el cargo de Alcalde Interino del Municipio Antolín del Campo del Estado Nueva Esparta, hasta tanto se efectuara el referéndum correspondiente; ordenó al ciudadano Rafael Salazar Serrano entregar de inmediato al Alcalde Interino el cargo que venía desempeñando y abstenerse de realizar cualquier acción que impida el normal y eficaz desenvolvimiento de las funciones inherentes al mismo; y realizar en un lapso de treinta (30) días continuos, a contar de la publicación de la decisión, el referéndum al que se refiere el [artículo 69](#) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

IV

MOTIVACIÓN PARA DECIDIR

Del análisis del fallo objeto de revisión, esta Sala advierte que la Sala Político Administrativa se consideró competente para conocer del "conflicto de autoridades" planteado por el Alcalde Interino del Municipio Antolín del Campo del Estado Nueva Esparta, con fundamento en el [artículo 166](#) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en concordancia con el numeral 34 del [artículo 42](#) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Se observa que, conforme al [artículo 266.4](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el acápite final del mismo artículo, la Sala Político Administrativa es competente para "*dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro Tribunal*".

Ahora bien, la Sala Político Administrativa reconoce en el fallo impugnado que ha conocido un "conflicto de autoridades" suscitado "con motivo de la doble titularidad en cuanto a la persona del Alcalde del Municipio Antolín del Campo del Estado Nueva Esparta" y que, en relación con tal conflicto, ha debido analizar la posible antinomia entre el [artículo 69](#) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y el [artículo 72](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo cual no se ajusta a la

competencia que le confiere el [artículo 266.4. eiusdem](#). La atribución del [artículo 166](#) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo demás, es preconstitucional y colide con el [artículo 336.9.](#) que prescribe la competencia de la Sala Constitucional para “*dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del poder público*”. Siendo el Alcalde o Alcaldesa el órgano a quien corresponde “*el gobierno y administración del Municipio*”, a más de ser su “*primera autoridad civil*”, conforme al [artículo 174](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; y siendo discutida la legitimidad de su investidura por mor de un alegado conflicto entre el [artículo 69](#) de la Ley Orgánica del Régimen Municipal y el [artículo 72](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, esta Sala juzga que el asunto decidido por la Sala Político Administrativa es un conflicto constitucional entre autoridades municipales, a saber, entre el Alcalde elegido y el Alcalde designado por la “*cámara*” y, en consecuencia, materia de su competencia conforme al [artículo 336.9. eiusdem](#).

La Sala debe considerar, en relación con el asunto planteado, que la Sala Político Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 24.05.95, terminó por sostener que “*es necesario e indispensable que se trate de una controversia atinente a las funciones, atribuciones y gestiones que cumplen los diferentes funcionarios de la entidad, esto es, una controversia relativa a la competencia de ellos y respecto de la cual se disputa o contiene acerca de quién es el encargado de cumplirla o llevarla a cabo. Se trata de dirimir el enfrentamiento en virtud del cual dos o más funcionarios pretenden que a ellos les corresponda ejercer o cumplir determinada actividad funcional...*”; y que las controversias entre las autoridades, entendidas en los términos que anteceden, se producen mediante el desconocimiento de la legitimidad de una autoridad por otra” (vid. decisión de la Sala de fecha 30 de noviembre de 1989; caso: *Caría Marchel*). Debe considerar, también, el voto disidente del mismo fallo en el que se hace una distinción conforme a la cual el conflicto de autoridades municipales, es propiamente “*un problema de determinación de legitimidad, en este caso, de alguno de los dos ciudadanos que se afirman Alcaldes, y no un conflicto de autoridades, ya que sólo uno de ambos sería legítima autoridad en el orden local*”; por lo que afirmó “*que sí sería un conflicto de autoridades la disputa entre un Alcalde en funciones y el Concejo Municipal*”. (*Obiter dictum*, por lo demás, el control político del Concejo Municipal previsto en el [artículo 69](#) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal produce una disputa de este orden, pero en el caso *sub iúdice* no se ha planteado tal conflicto y la Sala, por tanto, se abstiene de considerarlo). La Sala comparte lo decidido por la sentencia citada y no la interpretación del voto disidente, pues la determinación de la legitimidad de la investidura cuestionada, en el conflicto suscitado entre autoridades que se atribuyen la misma dignidad, supone la controversia entre dichas autoridades, sin la que la determinación de la legitimidad de la investidura sería lógicamente imposible. Es obvio que tal determinación zanja la controversia y que, sólo *ex post facto*, puede decirse que el conflicto era aparente, siendo que, por supuesto, como lo anota el voto salvado únicamente “*uno de ambos sería legítima autoridad, en el orden local*”. Resulta claro, por tanto, que la determinación de la legitimidad de la investidura supone el conflicto de quienes afirman su dignidad, y que tal determinación no es un problema distinto del de la controversia entre ellos. Aparte esto, e independientemente de que el problema sea “*de determinación de la legitimidad*” o de “*conflicto de autoridades*”, lo decisivo es que para resolver el problema es necesario hacer una exégesis de la Constitución, a fin de determinar “*cuál de los órganos en conflicto tiene atribuida una función y cuál estaría eventualmente usurpando funciones de otros entes*”, para cuya decisión se ha otorgado competencia a la Sala Constitucional (cf. Allan R. Brewer-Carías, El Sistema de Justicia Constitucional en la Constitución de 1999, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 109 y 110). No siendo, pues, el caso de autos una controversia administrativa de las que prevé el [artículo 266.4. eiusdem](#), y siendo el [artículo 166](#) de

la Ley Orgánica de Régimen Municipal preconstitucional, la Sala considera que la competencia de la Sala Político Administrativa prescrita por dicho artículo ha sido derogada por los [artículos 266.4.](#) y [336.9.](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y así se decide.

En cuanto al alegado conflicto entre el [artículo 69](#) de la **Ley** Orgánica de Régimen Municipal y el [artículo 72](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Sala observa que la iniciativa para el **referendo** revocatorio no es competencia del Concejo Municipal, a quien sólo incumbe la iniciativa para el **referendo** consultivo en "*materias de especial trascendencia municipal y parroquial*", a tenor de lo dispuesto en el [artículo 71](#) *eiusdem*. Tratándose, por tanto, de un **referendo** revocatorio, cuya iniciativa corresponde a un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras según el [artículo 72](#) de la misma Constitución, es claro que la iniciativa consagrada en el [artículo 69](#) de la **Ley** Orgánica de Régimen Municipal (iniciativa del Concejo en caso de no aprobación de la Memoria y Cuenta del Alcalde) colide con la iniciativa popular prevista en el [artículo 72](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y así se declara.

Por los fundamentos expuestos, la Sala Constitucional, a los fines de garantizar el imperio, la supremacía y la efectividad de las normas y principios constitucionales, conforme lo ordena el [artículo 335](#) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, declara que ha lugar a la revisión solicitada y, en consecuencia, anula la sentencia N° 73 dictada el 23 de enero de 2001 por la Sala Político Administrativa, por ser incompatible con lo dispuesto por el [artículo 72](#), segundo acápite, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y por haber sido dictada en contravención de la competencia prescrita por el [artículo 336.9](#) *eiusdem*. La Sala, por tanto, desaplica el [artículo 69](#) de la **Ley** Orgánica de Régimen Municipal en lo que respecta a la iniciativa del Concejo Municipal para convocar un **referendo** revocatorio por ser opuesto a lo previsto en el [artículo 72](#) ya mencionado.

Sin embargo, la Sala considera, por lo demás, que el control político previsto por el [artículo 69](#) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal debe cumplirse, cuando se considere la aprobación o no de la Memoria y Cuenta del Alcalde, en los términos exigidos por la ley, a fin de hacer efectiva su responsabilidad civil, administrativa o penal si a ello hubiere lugar.

La Sala considera, también, que la desaplicación del [artículo 69](#) de la **Ley** Orgánica de Régimen Municipal, respecto de la convocatoria al **referendo** revocatorio, implica la nulidad de la suspensión del Alcalde accionante, en vista de que no es posible tal convocatoria conforme al referido artículo, y de que dicha suspensión está prevista, en el artículo desaplicado, como consecuencia de la convocatoria en cuestión.

V

DECISIÓN

Por las razones antes expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, declara que **HA LUGAR** a la solicitud de revisión presentada por los abogados Braulio Jatar y Miguel Toro, actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano **RAFAEL SALAZAR SERRANO**, y, en consecuencia, **ANULA** la sentencia N° 73 dictada el 23 de enero de 2002, por la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia.

Por tanto, dispone:

1°. Se revoca la suspensión del ciudadano Rafael Salazar Serrano y se ordena reinstalarlo en el pleno ejercicio de funciones como Alcalde del Municipio Antolín del Campo del Estado Nueva Esparta;

2°. Se revoca la decisión de realizar el referendo revocatorio ordenado por el fallo revisado.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítase copia certificada de la presente

decisión a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 22 días del mes de marzo dos mil dos. Años:

191° de la Independencia y **143°** de la Federación.

El Presidente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vicepresidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Los Magistrados,

ANTONIO JOSÉ GARCÍA GARCÍA

JOSÉ M. DELGADO OCANDO

Ponente

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

JMDO/ns.

Exp. N° 02- 0278