

Reflexiones sobre la Sentencia Núm. 25/SE-TSJ del 04-03-2009: Caso Patricia Rosenzweig Levy¹

Jean-Denis Rosales Gutiérrez²

Resumen

La presente investigación pretende estudiar 2 sentencias del máximo TSJ venezolano: la Sentencia Núm. 25 del 04-03-2009 (SE-TSJ), que, conlleva paralelamente estudiar también la sentencia Núm. 208 del 09-04-2010 (SC-TSJ): su revisión; para desentrañar una nueva limitación a la potestad reglamentaria de la Comisión Electoral de la ULA, que acaba siendo aplicable a cualquier administración electoral con el nombre: Reserva Legal Electoral. La anterior conclusión podría conceptuarse como un nuevo principio, así como, una nueva garantía. La garantía desentrañada quedará definida, como un obstáculo competencial oponible a la Administración Electoral, de modificar la ecuación de totalización de los votos escrutados.

Palabras Clave: Universidad, elecciones, reserva legal, reglamentos

Reflections about the Court Decision No. 25/SE-TSJ of 04-03-2009: Case Patricia Rosenzweig Levy

Abstract

The present investigation aims to study 2 sentences of the highest Venezuelan TSJ: Judgment No. 25 of 03-04-2009 (SE-TSJ), which, in parallel, also entails studying sentence No. 208 of 04-09-2010 (SC-TSJ), to unravel a new limitation to the regulatory power of the Electoral Commission of the ULA, which ends up applying to any electoral administration with the name: Electoral Legal Reserve. The previous conclusion could be conceptualized as a new principle and a further guarantee. The unraveled guarantee will be defined as a jurisdictional obstacle opposable to the Electoral Administration to modify the equation of totalization of the votes counted.

Key Words: College, elections, legal covering, executive rules

Introducción

La presente investigación pretende estudiar un conflicto jurídico en la materia electoral universitaria venezolana, que se decidió llamar: Caso Patricia Rosenzweig Levy, donde surgió un problema de jerarquía entre la Ley de Universidades (LU-1970) y el Reglamento de Elecciones de la ULA (2008). La LU mediante su artículo 30.2, detalla la determinación del cociente o del denominado Factor A, que debe ser calculado del número de votos

¹Fecha de admisión: 22-05-2022 Fecha de aceptado: 30-06-2022

²Abogado Egresado de la Universidad de Los Andes (ULA): Mención Cum Laude. Segundo de la Promoción. Especialista en Derecho Tributario (ENAHPI-IUT). Especialista en Derecho Administrativo (UCV). Profesor Agregado en Derecho Constitucional. Profesor Colaborador en Derecho Administrativo I y II (ULA). Profesor de Post-Grado en la Especialización de Derecho Administrativo y de Derecho Tributario (ULA). Doctor en Ciencias Jurídicas (LUZ). Fundador-Coordinador del Grupo de Investigación Robert Von Möhl (GIROVOM). Idiomas: Inglés, Francés, Portugués. Cursando Alemán. Correo Electrónico: jeanrosales1984@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000/0003-1744>

depositados por los alumnos, más no como devino la referida Comisión Electoral de ejecutar esa totalización, adjudicación y proclamación, tomando en cuenta "...el 'Número de Electores Estudiantiles' (NEE), es decir, entre el número de estudiantes que integran el padrón electoral," conforme a lo indicado en el artículo 66 del Reglamento ejecutivo universitario.

De tal manera, que la referida Comisión Electoral de la ULA dictó un reglamento que contradecía lo señalado en la LU, frente a los métodos matemáticos de cómputo o totalización de los votos escrutados creados por la ley, en vista de que cambiaba ostensiblemente los referidos términos de cómputo o totalización de los votos consignados en las referidas urnas electorales de dicha casa de estudios, donde, la Comisión Electoral aplicó el modelo de cómputo del discutido Reglamento, en sustitución del indicado en la Ley de Universidades.

Obviamente, la totalización, adjudicación y proclamación lesionaría a uno de los candidatos del procedimiento electoral universitario: al candidato que resultaba victorioso según el método de cómputo de la Ley de Universidades. No obstante, la Comisión Electoral Ulandina no cumplió con el precepto legal previsto, sino el mandato reglamentario creado con fines auto-vinculativos, y que ésta misma se auto-impuso, en franca contradicción con la LU, y con la garantía de la reserva legal que posee rango constitucional según el artículo 62.

1. Descripción de la Situación Jurídico-Electoral de la ULA Objeto de Estudio

El punto neurálgico de la polémica radica en determinar la compatibilidad de la fórmula matemática contenida en el artículo 66 del Reglamento electoral de la Universidad de Los Andes, con la disposición contenida en el numeral 2 del artículo 30 de la Ley de Universidades y el artículo 63 de la Constitución de 1999 en un proceso electoral realizado en la ULA en el 2008, donde las partes en el conflicto eran los Profesores Titulares Patricia Rosenzweig Levy y Manuel Dagert Boyer, quienes fueron partes principales en un proceso electoral motivado por la aplicación de una ecuación matemática similar, pero, cuyas variaciones del Reglamento frente a la Ley de Universidades, creaban resultados jurídicos diferentes en la totalización, adjudicación y proclamación de la CE-ULA.

El reglamento electoral fue dictado por la ULA a través de esa Comisión. El candidato favorecido según el artículo 66 del Reglamento Ejecutivo fue el Profesor Manuel Dagert Boyer. Y la candidata favorecida por el artículo 30.2 de la Ley de Universidades era Patricia Rosenzweig Levy. Lógicamente, conforme al sistema de producción de fuentes del derecho positivo de 1999, el Reglamento ejecutivo posee rango sub-legal frente a la LU, siendo un acto jurídico normativo que posee una función jurídica-complementaria especialísima frente a la LU, y que tiene como principal limitación generalizada, nunca alterar el espíritu, propósito y razón de la Ley reglamentada. En conclusión, la Profesora Titular Patricia Rosenzweig Levy fue víctima de la errónea aplicación de un reglamento, o mejor dicho, de la errada desaplicación de una norma legislativa perfectamente constitucional.

Y, en vista de la situación, la Profesora Patricia Rosenzweig Levy interpuso un Recurso Administrativo ante la Comisión Electoral de la Universidad de Los Andes a los fines de revocar la Resolución (Sin Número) del día 16 de julio de 2008, que declaraba a favor la totalización, adjudicación y proclamación del proceso electoral ejecutado entre los días del 04 y 11 de junio de 2008 en la persona del Profesor Manuel Dagert Boyer bajo el cimiento de que el artículo 30.2 LU era hipotéticamente inconstitucional ante al artículo 63 constitucional.

En efecto, en el acto administrativo impugnado inserto al Folio diecisiete (17) al setenta y uno (71) del expediente, la CE-ULA determinó, que debía tomarse en cuenta, que los votos de egresados depositados en las mismas urnas, donde se depositaban los votos profesoriales, fueron tomados en cuenta, y que se incluyeron para la asignación referida de votos, a cada uno de los candidatos Manuel Dagert B. y Patricia Rosenzweig L. Pero para la definición del factor A, solo se toma en cuenta los votos profesoriales y estudiantiles válidos, y no los votos válidos de los egresados.

Por tanto, el resultado reflejado en el boletín de totalización fue de 1.541,83 Votos Válidos para el Profesor Manuel Dagert Boyer y de 1.534,34 votos válidos para la Profesora Patricia Rosenzweig Levy, que se atañen con el número de votantes que ejercieron su derecho constitucional al voto, en el caso del voto profesoral, y que a su

vez, se corresponde, una vez aplicado el referido coeficiente con los votos válidos estudiantiles consolidados, más los votos de los egresados para cada uno de ellos.

Pero, de modo adicional, el acontecer nacional complica ostensiblemente la anterior situación, en vista de que la Universidad del Zulia (LUZ) realizó elecciones de autoridades de manera simultánea a la ULA, y con un Reglamento de elecciones que contenía la misma norma polémica de los coeficientes electorales. Sin embargo, había una notable diferencia, que previamente, un Profesor de LUZ interpuso un Recurso de Interpretación acerca del Reglamento electoral de su respectiva casa de estudios ante la Sala Electoral del TSJ por el mismo motivo, pero con anterioridad a las elecciones de ambas Universidades, donde, existía una norma reglamentaria de idéntico detalle al artículo 66 del Reglamento de elecciones de la ULA, y, que fue dictada el 07 de julio de 2008, a través de la Sentencia Núm. 103.

Ahora bien, aunque, la sentencia Núm. 103 del 07 de julio de 2008 de la SE-TSJ es loable, en vista de que considera, que varios de los artículos del Reglamento Electoral de LUZ contrarían la LU, propiamente su artículo 66, y, que por supuesto, tiene carácter vinculante para las Universidades, la parte recurrente a la Resolución de la comisión electoral de 16 de julio de 2008: Patricia Rosenzweig Levy exigía la aplicación del contenido de la sentencia Núm. 103 de la SE-TSJ con la determinación del número de representantes estudiantiles sólo dependerá de cuantos miembros del personal docente y de investigación integren el Claustro Universitario o la Asamblea de Facultad, y no de cuántos estudiantes participen es la escogencia de sus representantes, a los fines, de reforzar su posición jurídica, frente a la errónea aplicación de la norma reglamentaria por la ULA.

Cabe decir, que no obstante la anterior situación, que la CE-ULA tenía conocimiento de la sentencia emitida por la SE-TSJ de fecha 07 de julio de 2008, donde procedía a resolver el recurso de interpretación legislativo de los artículos 30 y 53 de la LU, que la CE-ULA acabó aplicando inconstitucional y mecánicamente, el artículo 66 del reglamento de la ULA.

Ahora, con respecto a la referida sentencia Núm. 103, debe indicarse que ella fue dictada el 07 de julio de 2008, esto es, posterior a la elección universitaria cuyos actos impugnaba la Profesora recurrente Patricia Rosenzweig Levy, y, que en ese sentido, debían apreciarse los siguientes aspectos:

1.-El criterio establecido por la Sala Electoral no puede ser aplicado de manera retroactiva, porque ello lo prohíbe el artículo 24 constitucional que contempla la garantía constitucional de la irretroactividad de los actos estatales. En este caso no aplica la excepción, porque rompería la igualdad de los candidatos en el mismo proceso electoral.

2.- En todo caso, que si el máximo órgano de la ULA (el Consejo Universitario), decide acogerse al criterio establecido por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, deberá hacerlo tomando en cuenta lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) que prohíbe claramente, que la nueva interpretación, sea aplicada de manera retroactiva.

De acuerdo a lo antes señalado, la Comisión electoral declaraba improcedente la solicitud de la Profesora, donde requería que la Comisión electoral, modificara el criterio interpretativo y de aplicación de lo dispuesto en los artículos 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 del Reglamento electoral de LUZ, aplicando la nueva interpretación al proceso electoral ya efectuado en fechas 4 y 11 de junio de 2008, en la ULA.

De tal manera, que la Comisión electoral avalaba la fórmula contenida en el artículo 66 del Reglamento Electoral de la ULA, y negaba la aplicación del criterio adoptado por la SE-TSJ, a través de la sentencia Núm. 103 del 07 de julio de 2008, apoyándose incorrectamente en el principio de irretroactividad de las leyes preceptuado en el artículo 24 de la Constitución de Venezuela de 1999, que en todo caso, ésta universidad podía revocar ante la mediación efectiva de un recurso administrativo ante la máxima autoridad de la ULA, que se pronunció posteriormente a la fecha de la sentencia Núm. 103 de la SE-TSJ.

Sin embargo, la Sala Electoral a través de la Sentencia Núm. 84 del 19 de julio de 2000, ya se había referido a la determinación del porcentaje respectivo a la representación estudiantil, de la manera siguiente:

Pasa la Sala a analizar si efectivamente el porcentaje previsto en el numeral 2 del artículo 30 de la Ley de Universidades para la representación estudiantil ante el Claustro Universitario, esto es, el veinticinco por ciento de los miembros del personal docente y de investigación que integran dicho Claustro, se respeta en las normas reglamentarias impugnadas por el recurrente. En efecto, la Ley de Universidades establece un sistema de representación de los estudiantes que integrarán el Claustro en la proporción mencionada respecto a los profesores. Por otra parte, un análisis detenido de las normas cuestionadas del Reglamento, evidencia que las mismas respetan la representación estudiantil fijada por la Ley de Universidades para la composición del Cuerpo Electoral, es decir, que es numéricamente igual al veinticinco por ciento de los profesores que integran el Claustro, aun cuando instituye una fórmula que el Reglamento denomina ‘representación estudiantil virtual’.

El respeto del Reglamento ejecutivo electoral por la proporción establecida para la representación estudiantil en el claustro universitario previsto en el artículo 30.2 de la LU, queda demostrado con los siguientes ejemplos, de acuerdo a la sentencia arriba aludida:

En fin, los anteriores ejemplos de aplicación del Reglamento de Elecciones demuestran que si bien delinea un procedimiento de primer grado, como quedó dicho, que a la luz de la Constitución de 1999, no puede contrariarla, en lo que respecta al porcentaje de alumnos que debe integrar el Claustro Universitario, en nada modifica o lesiona el previsto en el artículo 30, numeral 2 de la Ley de Universidades, esto es, el veinticinco por ciento (25%) de los miembros del personal docente y de investigación que integran dicho Claustro. Así se declara.

No obstante, la CE-ULA aplicó una normativa reglamentaria en franca negación del artículo 30.2 LU, y básicamente, frente a los criterios jurisprudenciales de la SE-TSJ, que marcan la pauta explicativa de las normativas de elecciones en Venezuela. Aunque también de una interrogante de suma importancia: de si el incumplimiento de un criterio jurisprudencial de alguna Sala del TSJ puede ser motivo para creer como nulo un acto administrativo.

En este sentido, la parte afectada por la decisión de la CE-ULA con motivo al recurso administrativo insertado, decide acudir ante la SE-TSJ por medio de la interposición de un recurso contencioso-electoral, a los fines de conseguir la nulidad de la resolución de la ULA, con relación al resultado electoral desfavorable.

El 04 de marzo de 2008, la SE-TSJ a través de la sentencia Núm. 25 decide el fondo del asunto, declarando la nulidad de la Resolución de la CE-ULA conjuntamente con el artículo 66 del reglamento de elecciones ULA. Y cabe subrayar, que en ningún momento, la parte recurrente solicitó la nulidad del reglamento ejecutivo universitario. De tal modo, que la Sala Electoral consumó un exceso –extrapetita- a la garantía constitucional procesal de la Tutela Judicial Efectiva por la falta de conexión, entre lo solicitado, y lo decidido.

En vista de eso, la Oficina de Consultoría jurídica de la ULA interpuso un recurso de revisión constitucional ante la SC-TSJ a los fines de cuestionar la decisión de la SE-TSJ. Y la SC-TSJ constataría el efectivo cumplimiento de los presupuestos procesales de dicho recurso de revisión, que finalmente daría pie para conocer del caso de la sentencia Núm. 25 de la SE-TSJ que sería declarado parcialmente con lugar, en cuanto al punto de la nulidad del artículo 66.

2. La Potestad Reglamentaria en el Sistema de Fuentes Normativo-venezolano

Desde el punto de vista práctico, es relativamente sencillo hallar el basamento de la potestad reglamentaria en Venezuela, en virtud de que resulta casi imposible para un Parlamento asumir la totalidad de la tarea normativa en un Estado. Peña (2004: 527):

Y mucho menos prever, todas las circunstancias que se puedan presentar en la ejecución de la Legislación, máxime cuando la técnica legislativa impone que las Leyes sienten principios los generales, correspondiéndole a la Administración Pública el establecimiento de todos los requisitos, las circunstancias, detalles, etc, que conduzcan a su mejor aplicación, lo que a su vez, supone una notable ventaja, en razón de que el procedimiento reglamentario es expedito y rápido, frente al lento y complejo del legal.

De tal modo, que permite hacer las modificaciones, que aconseje el contexto socio-económico que sirva de marco a la ejecución. La potestad reglamentaria incumbe como regla general a los poderes ejecutivos. Sin embargo, el Ministerio Popular de la Defensa y el CNE gozan de una potestad reglamentaria especial y privativa en materia de armas de guerra, y en materia de elecciones y referéndums, respectivamente.

No obstante, dada la especial naturaleza jurídica de ciertas instituciones estatales como las Universidades Públicas Autónomas que se hallan descentralizadas funcionalmente a los efectos de la LU, estos consiguen por medio de esa Ley, el reconocimiento de la autonomía universitaria como garantía institucional específica de la libertad académica de los profesores, impidiendo la intromisión directa del Poder Ejecutivo con su potestad administrativa normativa en la restricción de dicha libertad por medio de los reglamentos.

Cabe decir, que el reglamento de análisis es un reglamento ejecutivo de conformidad con el artículo 26.17 de la LU: “Son atribuciones del Consejo Universitario: 17. Reglamentar las elecciones universitarias de conformidad con esta Ley y su Reglamento, y nombrar la Comisión Electoral que organizará dicho proceso.” Dicha potestad reglamentaria ejecutiva queda expresa, y jurídicamente asignada, a las Universidades Públicas Autónomas, a los fines de complementar los aspectos técnicos de esa autonomía universitaria reconocida en la Constitución como una garantía institucional implícita de los procedimientos electorales universitarios, y, que queda circunscrita sustantivamente en la noción de la autonomía universitaria definida en los términos de la Ley de Universidades de 1970.

En vista de esto, los Reglamentos ejecutivos según Garrido (1989: 137) “son aquéllos actos normativos dictados por la Administración o el Gobierno para ejecutar una Ley preexistente, o para desarrollar los preceptos de una Ley anterior,” y es así, en vista de que la LU consiente a cada una de las Universidades una potestad reglamentaria especial, propia y diferente en cada uno de los aspectos, que puntualmente estipula la referida Ley.

Así, los reglamentos ejecutivos deben definir, detallar, especificar, explicar, puntualizar, complementar, desplegar una interpretación secundum legem la ley reglamentada según el principio de complementariedad, pero la función administrativa-reglamentaria debe ejercerse sin alterar el espíritu, propósito y razón de la ley reglamentada. Lares (2001: 83) “Cada Reglamento Ejecutivo es el complemento de determinada Ley...y al hacerlo, el Poder Ejecutivo está obligado a respetar el espíritu, propósito y razón de la Ley Reglamentada.” Surgiendo una garantía constitucional esencial para dicho Estado de Derecho, como la Reserva Legal, que sustantivamente, queda delimitada como un obstáculo jurídico competencial impuesto expresamente al Poder Público Ejecutivo Nacional en su función administrativa-normativa, de regular materias que constitucionalmente solo puede regular normativamente el Poder legislativo Nacional.

El Tribunal Constitucional Español en fecha del 24 de julio de 1984 dice:

Éste principio de la reserva legal entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa únicamente de la voluntad de sus Representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del Poder Ejecutivo, y en efecto, de sus productos normativos propios, que son los Reglamentos.

Santamaría Pastor (1991: 98) sostiene:

Que en la actualidad, la técnica de la reserva legal es una garantía del Parlamento frente al Gobierno, pues impide que éste por vía de la reglamentación llegue a anular la competencia legislativa del Parlamento, máxime si se tiene en cuenta que el Poder Ejecutivo tiene casi la totalidad de la iniciativa legislativa...

Los reglamentos ejecutivos no pueden crear infracciones ni sanciones, ni establecer excepciones no estipuladas en la ley que desarrolla: artículo 10 LOPA. Araujo (2007: 224) sostiene: “los Reglamentos no pueden establecer limitaciones de los Derechos y Garantías Constitucionales, ya que éstos son de reserva de ley, ni constituir delitos

ni sanciones; ni tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales, o patrimoniales de carácter público.” En el presente caso, si bien el acto administrativo de la CE-ULA amplía la esfera jurídico-subjetiva del Prof. Manuel Dagert B., simultáneamente, desmejora la esfera jurídica-subjetiva de Patricia Rosenzweig Levy, pues dicha ecuación aplicada en los términos del reglamento ejecutivo de la LU restringe considerablemente el derecho político de ser electa mediante el voto. De ahí, que el acto administrativo de la CE-ULA sea un acto bifronte.

En vista de lo anterior, surge el artículo 13 LOPA, que apunta como ningún acto de carácter particular podrá vulnerar lo establecido en normas de carácter general. La justicia venezolana sostiene que la anterior norma cristaliza un principio general del Derecho, que acarrea la nulidad total del acto administrativo de efectos particulares, y que dentro del Estado de Derecho, ésta garantiza la coherencia del sistema normativo. Tanto es así, que la SPA-CSJ mediante sentencia del 14-08-1990 sostuvo, que hay 2 teorías que apoyan muy bien la anterior norma, y, posición jurisprudencial: la teoría de la igualdad y de la norma objetiva.

La primera tesis dice, que al artículo 13 LOPA refleja el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, lo hace en función de la igualdad jurídica ante la ley, en razón de que, si la regla objetiva de Derecho establece las consecuencias para un supuesto de hecho en concreto, no podría nunca la ULA instituir un trato discriminatorio; que viene siendo capitalmente, la situación existente con el presente caso, frente a lo dispuesto por la LU. La segunda tesis expone, que el reglamento es una norma objetiva como cualquier ley, que por tanto, el reglamento forma parte del bloque de la legalidad, que vincula a la Administración Universitaria con su CE-ULA. De tal manera, que Gordillo (VII-24) “Es principio general que siempre debe prevalecer el reglamento anterior sobre el acto individual posterior.”

De modo, que el acto administrativo electoral es ilegal por violar claramente la LU, aunque sea conteste con el reglamento; e inconstitucional por violar expresamente la Constitución, porque el acto electoral lesiona un derecho constitucional político que según el artículo 25 constitucional involucra su nulidad de pleno derecho; y que según el artículo 62 Constitucional su configuración, delimitación y limitación, pertenece al Poder Legislativo.

A la par, Brewer-Carías (2005: 26) “Asimismo, los actos administrativos están sometidos a las leyes ordinarias y a los reglamentos; y así sucesivamente.” Además, Brewer-Carías (2005: 31) dogmatiza “...los actos de carácter sub-legal están sometidos no sólo a la Constitución, sino a la Ley, el Reglamento y las otras fuentes del Derecho, y por eso es que su control corresponde a la Jurisdicción Contenciosa-Electoral.”

3. La Nueva Limitación de la Potestad Reglamentaria, en *Materia Electoral*

Hay que entender, que la Constitución de 1999 según su artículo 7 instituye a la supremacía constitucional formal-material, como garantía jurídica del orden normativo venezolano, y, que en el sistema jurídico graduado de distintas fuentes del Derecho, diseñado en la Constitución, ésta es la fuente máxima, pero a su vez, es la que crea al resto de las demás fuentes. De tal modo, que a secas, son fuentes del Derecho, las definidas en la Constitución, y, una que otra especificada en las leyes administrativas especiales, como la LU con los reglamentos de las Comisiones Electorales, como fuentes del Derecho Electoral.

Si bien es cierto, que en el Derecho Constitucional moderno como rama del Derecho Público, estudia al Estado de Derecho con sus respectivas garantías frente a la viabilidad política de la referida sociedad, el orden normativo y los Derechos Humanos, el Derecho Constitucional también estudia el Estado Democrático en las sociedades modernas, y termina configurando garantías jurídicas propias para el aseguramiento de los derechos políticos, que incluso, convergen con las garantías propias de un Estado de Derecho, donde finalísimamente, el Estado Democrático, queda condicionado por los lineamientos de un Estado de Derecho.

Una buena prueba de lo arriba afirmado, es la supremacía constitucional en la transparencia de los procesos electorales, pues el artículo 62 Constitucional dice, que las restricciones a los derechos políticos pueden realizarse, únicamente, según una norma legal formal dictada por la autoridad constitucionalmente competente. Convirtiéndose la reserva legal, electoral, en una garantía constitucional alineada por el ordenamiento constitucional según el artículo 7, y luego, por la separación de poderes horizontal, constitucionalizada en el artículo 136, y que luego

termina perfeccionándose según el artículo 187.1 al decir, que la Asamblea Nacional es el órgano constitucional encargado de regular los derechos políticos, en cualquiera de los ámbitos posibles.

Pero para reafirmar mucho más, lo arriba señalado, y como consecuencia, de la supremacía constitucional formal y de la separación de los poderes horizontal, el artículo 293.1 Constitucional de 1999 fortifica, endurece, robustece, la descentralización de las potestades reglamentarias desde el seno del Poder Ejecutivo Nacional según la Constitución de 1961, a un nuevo Poder Electoral enmarcado en la Constitución de 1999, pero autónomo e independiente, en la regulación de los derechos políticos, siempre que la actividad normativa reglamentaria atribuida de una manera monopólica al Consejo Nacional Electoral como órgano superior del Poder Electoral, complementa detalladamente la regulación legislativa sin alterar el espíritu, propósito y razón de la Ley Electoral o Referendaria, correspondiente.

Lo anterior refleja de una forma sutil también, que la ley electoral o Referendaria referida, instituyen los únicos condicionantes y límites a los derechos electorales. No hay limitación administrativa que no pueda tener asidero legal, pues no será legítima, de conformidad con el principio jurídico de legalidad electoral, como garantía anexa de los procedimientos electorales, en vista de que según el propio Moles (1957: 260) “el Estado de Derecho implica la necesaria sumisión de todas las actuaciones de los órganos del Estado al ordenamiento preestablecido.”

Entonces la supremacía constitucional como dogma, tanto formal como material, y la referida separación de poderes horizontal, acaban convirtiéndose en garantías de los procedimientos electorales, porque los Poderes Públicos constituidos deben respetar el mandato constitucional de restringir los derechos políticos según la ley. Pero además, la separación de poderes acaba convirtiéndose en garantía jurídica institucional real de los procedimientos administrativos electorales por arrebatar un ámbito material reglamentario indefinido y cuestionado del Poder Ejecutivo Nacional de la Constitución de 1961, como el electoral. No podía ser, que el Poder Ejecutivo tuviere la potestad reglamentaria de la materia electoral, ya que la titularidad de dicho poder por parte del Presidente Ejecutivo reunido en Consejo de Ministros podía prestarse para abusos que ayudaren a candidatos de su misma tola política, o de su preferencia, sin importar el color político respectivo.

En vista de la situación anterior, a partir de la entrada en vigencia inmediata de la Constitución de 1999, los procedimientos administrativos electorales obtienen un plus de protección efectiva ante la antigua Constitución de 1961. Pues además, el Poder Electoral con su entera arquitectura jurídico-institucional, puede ser tan sólo sujeta por la Asamblea Nacional, mediante una Ley Orgánica Formal, que requiere de una votación mínima de los 111 Diputados de la Asamblea Nacional, donde, la materia queda vedada para el Poder Ejecutivo Nacional, conforme con la garantía de la reserva legal-orgánica robustecida del artículo 203, frente a la simple reserva legal-ordinaria. De tal manera, que el Poder Ejecutivo no puede regular los otros Poderes Públicos, ni los derechos políticos, de diferente tipo.

Pero además, el aparte único del artículo 293 Constitucional expone “...los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional.” Erigiéndose desde un punto de vista Constitucional, a las autoridades electorales encabezadas por el Consejo Nacional Electoral, no sólo, como un árbitro o institución de control, fiador de la legalidad de los procedimientos administrativos electorales, sino como una institución garante de la efectividad de los derechos constitucionales políticos. Como un muy buen engranado aparato estatal, confiado de proteger la legitimidad representativa de los cargos de elección popular ante los electores de la sociedad, con el argumento del voto, que es el medio jurídico constitucionalmente adecuado para ejercer la soberanía, y de generar la confianza, y la credibilidad necesaria para crear un ambiente propicio para la democracia y el Estado de Derecho.

De hecho, la SC-TSJ por sentencia Núm. 3098 del 12-12-2004 (Caso Nulidad Artículo de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz) señala:

Así, la actividad de contenido electoral es una manifestación del ejercicio de la función administrativa, en concreto, de la actividad administrativa de policía (*latu sensu*) o de control y supervisión, a través de la cual se despliegan distintas actuaciones que se formalizan

mediante procedimientos administrativos, y, que están dirigidas a la garantía y control del efectivo, y correcto ejercicio de los Derechos Políticos, que individual o colectivamente, reconoce la Constitución, así como el respeto a los Derechos Políticos de los demás.

Sin olvidar, que el artículo 298 Constitucional establece expresamente “que las Leyes Electorales no podrán modificarse con anterioridad a los seis meses de la fecha del acto electoral.” Erigiéndose constitucionalmente otra garantía jurídica de los derechos políticos, y que es equivalentemente oponible a los titulares de la potestad administrativa reglamentaria electoral, entiéndase el CNE, o las Universidades.

De tal modo, que semejante norma constitucional constituye, un límite jurídico temporal preciso a la potestad normativo-legislativa de la Asamblea Nacional en materia de derechos político-electorales, que es igualmente asimilable para los titulares de la potestad administrativo-reglamentaria, que augura un clima de seguridad jurídica, tanto para los candidatos, como para los mismos electores, ante la eventualidad de un cambio brusco de las reglas, o requisitos electorales.

Ahora bien, la LU conforme con su previsión normativa del artículo 30.2, manda a totalizar los resultados de los votos escrutados en las elecciones universitarias según un método de cálculo sumamente expreso, que es taxativo, preciso e imperativo, y que incumbe cumplir a las autoridades sin excepción. Las Universidades están bajo la LU, y sus acciones estarán sometidas a sus previsiones.

En este sentido, los reglamentos universitarios, ejecutivos, parciales, como en éste caso, la ULA, no pueden oponerse a su ley de sostén. Tampoco, la idea es repetir literalmente sus previsiones normativas, pero en el caso objeto de análisis, y a los efectos de la norma constitucional que funda la potestad reglamentaria, la Comisión debía puntualizar de una manera técnica el significado de las variables matemáticas contenidas en el artículo 30.2 de la LU, a los fines de desarrollar el significado de la ecuación de carácter matemático comprendida en esa disposición legal. Esa era la efectiva función de la CE-ULA, a los efectos del derecho electoral universitario.

Sin embargo, la CE-ULA ejecutó excesos reglamentarios frente a la LU, hasta tal punto, que las previsiones regulativas del presente reglamento universitario, cambiaban el auténtico sentido matemático de las diferentes variables que eran encarnadas, para computar los resultados de dichos votos escrutados por profesores y alumnos en la elección, trayendo como consecuencia, que el efecto del ejercicio de la potestad totalizadora adjudicare la victoria, a un candidato diferente según la misma ley.

Así como, en el derecho administrativo sancionador incumbe al legislador nacional la creación exclusiva de los tipos infraccionales, y sancionadores; así como en el derecho tributario incumbe al legislador nacional la creación exclusiva de los tipos tributarios: impuestos, tasas y contribuciones parafiscales; a nivel de la definición de la creación de la infracción-sanción-administrativa y de los tributos, a los titulares de la potestad reglamentaria atañe definir los aspectos técnicos necesarios para perfeccionar el régimen jurídico de las infracciones-sanciones, y de los diferentes tributos, pero sin nunca modificar, la esencia de aquello dispuesto por el legislador como una multa, o una clausura del establecimiento comercial; o el sujeto activo recaudador de un impuesto, o el sujeto pasivo pagador del impuesto, o el instante de verificación de su puntual hecho imponible, o su base imponible, o el momento de su pago al sujeto activo de la obligación tributaria, o el procedimiento tipo contable a utilizar para cuantificar la exactitud del tributo.

En el presente caso, la LU especifica las diversas variables envueltas en el procedimiento técnico de cálculos de los votos escrutados por Profesores y Alumnos según el orden lógico-matemático descrito en el artículo 30. Entonces, la Comisión no puede cambiar la ecuación matemática prevista en la ley colocando nuevas variables, ni eliminar las variables ya colocadas en ese orden lógico instituido, ni cambiar los signos matemáticos, ni el orden de las distintas variables envueltas en la referida ecuación matemática. A lo sumo, la CE-ULA como reglamentista, tan sólo podía aclarar el significado de las varias variables contenidas en la ecuación tipificada expresamente en la Ley, a los fines dilucidar el sentido de lo dispuesto matemáticamente en términos claros y sencillos para los intérpretes.

Justamente, la Comisión cometió un exceso regulador, pero no inconsciente, *ni pueril*. El exceso reglamentario pecado por la descrita Comisión fue consciente, en vista de la modificación sustancial del sentido técnico del orden de las variables de la ecuación del 30.2 de la ley; el exceso reglamentario podía calificarse de fraudulento, en vista de que ordenaba totalizar los votos escrutados en la elección siguiendo un procedimiento totalmente diferente al previsto en artículo 30.2 de la Ley; y el exceso reglamentario era notorio, en vista de que cambiar la ecuación matemática dispuesta en el artículo 30.2 de la Ley, traería un cambio automático en el efecto jurídico en la aplicación de la LU. En conclusión, el nuevo régimen jurídico reglamentario liaba un cambio sustancial a lo dispuesto por la Ley.

Naturalmente, que los anteriores razonamientos pueden considerarse como un mecanismo fraudulento de los distintos procedimientos administrativos electorales de tipo universitario, en vista de que la inconstitucional, e ilegal reglamentación de dichas variables matemáticas, genera poca transparencia en el proceso electoral referido por cambiar las reglas del juego electoral entre candidatos. Reglamentar una ley electoral -si puede decirse así de la Ley de Universidades- cambiando las reglas electorales vigentes por un mecanismo, que según al orden escalonado de fuentes del Derecho Universitario venezolano, es contrario a la Constitución. Obviamente, tendrá que traer alguna secuela jurídica, como la antijuridicidad del Reglamento, así como de los actos administrativos de totalización, adjudicación y proclamación de la Comisión para el Profesor Dager.

Y, he allí, la necesidad, de considerar forzosa instituir de forma expresa una ecuación matemática electoral con una futura reforma a la Ley de Universidades; erigir, el nacimiento de una nueva garantía de los procesos electorales como la reserva legal electoral con el fin de proscribir, que los referidos titulares de las diferentes potestades reglamentarias de las leyes electorales –entre ellas las universidades-, puedan cambiar las reglas electorales que previamente el legislador instituyó, como único órgano constitucional auténtico para regular, delimitar, y restringir los derechos políticos del cuerpo electoral correspondiente.

4. Revisión a la Sentencia Núm. 25 del 04-03-2009: Deficiencias de la Sentencia SE-TSJ

Ahora bien, el estado constitucional de derecho envuelve la necesaria sumisión de todas las actuaciones de los órganos del Estado al sistema jurídico preestablecido, que no se halla compuesto sólo por la misma Constitución y las leyes, sino por el conjunto de reglamentos y otras normas dictadas por las autoridades competentes.

De ello, para Moles (1974: 36) “el principio de legalidad, que en relación con los órganos de la Administración Pública les impone la obligación de actuar con arreglo a lo establecido en la Ley y las otras normas jurídicas que regulan su actividad.” Donde, la idea del Estado de Derecho implica la indispensable previsión de garantías de control judicial a los efectos de asegurar la sumisión de los órganos del Estado al Derecho, a cuyo efecto el Constituyente 1999 instauró, a varias autoridades judiciales confiadas de materializar el valor justicia, de acuerdo a varios criterios jurídico-materiales envueltos en el contenido regulador de disímiles actos estatales: justicia constitucional, justicia administrativa, justicia electoral.

Sin embargo, es de especial valor destacar una competencia de naturaleza procesal contemplada en el artículo 5, Párrafo 1:22 de la LOTSJ del 20-05-2004, que aparece redactada de un modo idéntico, al artículo 25.10 de la anterior LOTSJ del 29-07-2010, que contempla:

Son competencias de la Sala Constitucional de Tribunal Supremo de Justicia: Revisar las sentencias definitivamente firmes que sean dictadas por los Tribunales de la República, cuando éstos hayan desconocido algún precedente jurisprudencial dictado por la Sala Constitucional; o, efectuado una indebida aplicación de una norma o principio constitucional; o, producido un error grave en su interpretación; o, por falta de aplicación de algún principio o normas constitucionales.

De igual modo, el artículo 25.11 de la LOTSJ amplía el contenido competencial de la Sala Constitucional al decir:

Son Competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: Revisar las Sentencias dictadas por las otras Salas que se subsuman en los supuestos que señala el numeral anterior, así como la violación de principios jurídicos fundamentales que estén contenidos en la Constitución de la República, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República, o cuando incurran en violaciones de Derechos Constitucionales.

En ambos casos, la referida SC-TSJ ve aumentada sus poderes decisivos revisorios frente a cualquier instancia tribunalicia del Poder Judicial venezolano, siempre que ello suponga una reducción de la eficacia del ordenamiento constitucional de 1999, y esto, a su vez, de los criterios jurisprudenciales de la Sala Constitucional del TSJ, que desde la perspectiva de la validez, eficacia y vigencia, supone una parte plena del ordenamiento constitucional de 1999 con un carácter vinculante para cualquier poder público constituido del Estado y los administrados el artículo 335 constitucional, buscando ante todo, la uniformidad interpretativa y aplicativa del sistema constitucional 1999 y de los tratados de derechos humanos, que además, es una pauta del artículo 23 constitucional y de la sentencia Núm. 1077 del 22-09-2000 de la SC-TSJ: Caso Servio Tulio León.

El sistema constitucional dispone de un conjunto de mecanismos de control de la juridicidad de actuaciones estatales de Poderes Constituidos como el Poder Judicial. Y el recurso de revisión constitucional que puede conocer la SC-TSJ, funda uno de los métodos fundamentales para combatir tanto la incompatibilidad de cualquier actuación de rango inferior, como la falta de coherencia de los criterios argumentativos de los tribunales inferiores frente a lo dicho por la SC-TSJ al momento de decidir. Una buena prueba son las sentencias Núm. 1312 del 2000, Núm. 33 del 2001 y Núm. 192 del 2001, todas de la SC-TSJ.

En el presente caso, el hecho configurador de la revisión extraordinaria conforme a las sentencias ut supra no es el mero perjuicio, sino que, además: 1) se verifique una ignorancia absoluta de algún precedente dictado por la SC-TSJ; 2) la indebida aplicación de una norma constitucional; 3) un error grotesco en su exégesis o; 4), su falta de aplicación, lo cual se justifica en el hecho de que en los recursos de impugnación existe una presunción de que los jueces en su jurisdicción, actúan como garantes iniciales de la Constitución.

De tal modo, que sólo cuando esa presunción logra ser desvirtuada, es que procede, la investigación de la sentencia. Todo de conformidad con la sentencia de la SC-TSJ Núm. 2957 del 14-12-2004, Caso Margarita de Jesús Ramírez.

La sentencia Núm. 168 del 28-02-2007 de la SC-TSJ fue clara con relación al contenido esencial de la garantía constitucional procesal de la tutela judicial efectiva, cuando ésta puntualiza la profunda conexión lógica de una motivación sucinta, pero razonable, de cualquier sentencia, con la finalidad de impedir un estado de indefensión indeseado para las partes procesales. Pues no basta la existencia de una motivación, ya que la garantía de la tutela judicial efectiva impone que las sentencias sean congruentes. Y la congruencia, que puede ser violada tanto por el fallo en sí mismo, como por la fundamentación, no se halla alineada con las pretensiones incoadas por la parte impugnante a través de su recurso contencioso electoral.

De allí, que dicha reivindicación lógica e hilada de los argumentos legitimadores de las sentencias, se halle vulnerada, cuando se produzca un desajuste, o mejor dicho, un desfase, entre la sentencia y los términos en que las partes exponen sus pretensiones, al conceder más, menos, o, una cosa distinta de lo pedido. Y dicha falta de congruencia por parte de la SE-TSJ, acaba siendo activa, en vista de que terminó ejecutando un pronunciamiento expreso para la parte recurrente, que nunca fue, la ausencia u omisión de un pronunciamiento que era necesaria incorporar en la decisión definitiva.

Dicha falta de correspondencia lógico-argumentativa entre lo invocado en el recurso contencioso electoral con la sentencia Núm. 25 del 04-03-2009 de la SE-TSJ, causa una violación de la garantía adjetiva del debido proceso, la defensa y de ser oído de la ULA en el juicio electoral. Cabe decir, que ya la SC-TSJ por medio de la sentencia Núm. 1340 del 25-06-2002 fija el criterio de que "...quien estando obligado a decidir de acuerdo con lo solicitado, sin que en ningún caso pueda absolverse de la instancia (artículo 243, numeral 5, del Código de Procedimiento Civil), procedió a declarar algo distinto a lo reglado en la ley."

Incluso, para complementar lo arriba mencionado, la SC-TSJ por medio de la sentencia Núm. 1.068 de 2006 dice lo siguiente:

La función jurisdiccional es una actividad completamente reglada, que debe adecuarse a ciertos parámetros interpretativos estatuidos de manera previa y formal por el Legislador, donde la aplicación indefectible por el juzgador de ciertas consecuencias jurídicas se impone, ante determinados presupuestos de hecho (...). Esta actividad reglada previene fórmulas de actuación para la magistratura en virtud de la cual, si bien el Juez dispone de la posibilidad de emitir juicios de opinión que obedezcan a su particular manera de comprender las situaciones sometidas a su conocimiento, y posee un amplio margen interpretativo, debe, sin embargo, ceñirse en su actividad decisoria a los postulados legales que regulan tal actividad. En este sentido, se advierte como el ordenamiento jurídico encaja disposiciones normativas dirigidas especialmente a la actividad de juzgamiento.

Las anteriores reflexiones se fundamentan jurídicamente en los artículos 15, 243.5 y 244 del Código de Procedimiento Civil (CPC), cuando instituyen:

Artículo 15. Los Jueces garantizarán el derecho de defensa, y mantendrán a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, *sin preferencia ni desigualdades y en los privativos de cada una*, las mantendrán respectivamente, según lo acuerde la ley a la diversa condición que tengan en el juicio, sin que puedan permitir ni permitirse ellos *extralimitaciones* de ningún género.

Por supuesto, que no puede obviarse el artículo 243.5 que estipula:

Toda sentencia debe contener: 5° Decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a la pretensión deducida y a las excepciones o defensas opuestas, sin que en ningún caso pueda absolverse de la instancia.

Y mucho menos, el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil:

Será nula la sentencia por faltar las determinaciones indicadas en el artículo anterior; por haber absuelto de la instancia; por resultar la sentencia de tal modo contradictoria, que no pueda ejecutarse o no aparezca qué sea lo decidido; y cuando sea condicional, o contenga *Ultrapetita*.

En este sentido, y en el marco de la decisión judicial parcialmente transcrita, la SC-TSJ según decisión Núm. 912 del 04-06-2008 (Caso Procuraduría General de la República), se pronuncia acerca del vicio de *ultrapetita* y la sujeción del juez administrativo a la pretensión esgrimida en el libelo, estableciendo lo siguiente:

En cuanto la indemnización acordada en el punto tres (3) del dispositivo de la sentencia dictada en el cual ordenó al pago de los salarios dejados de percibir hasta el momento en el cual se cause de manera efectiva la jubilación del recurrente ciudadano Omar Arenas Candelo, incluyéndose los aumentos salariales que se produjeron durante el lapso transcurrido desde la fecha efectiva de su retiro hasta la publicación de la sentencia así como el pago de la prestación de antigüedad; observa esta Sala que dicha indemnización nunca fue solicitada, pues, como se señaló, el recurrente no solicitó la condena pecuniaria de la Administración, por ende, a dicha Sala Accidental le estaba vedado actuar como si de un recurso de plena jurisdicción con facultad de condena se tratase.

El criterio transcrito evidencia la sujeción de los jueces administrativos a la pretensión de las partes procesales, porque en primer término el carácter subjetivo de la justicia electoral, según la cual, éstos no tiene una función exclusivamente contralora de la legalidad, sino que protege las esferas subjetivas de los administrados robusteciendo la tutela procesal de sus derechos subjetivos e intereses legítimos, directos y secretos.

Y de allí, que para invocar la referida defensa a su esfera jurídico-subjetiva, los impugnantes deban cumplir con las sucesivas cargas procesales: 1) alegar la ilegalidad cuya declaración se intenta (sin quiebra de la matización del principio *iudex iudicare secundum allegata partium*) y la consecuente posibilidad del Juez de declarar la nulidad del acto administrativo impugnado por motivos no alegados, siempre que éstos sean de un estricto orden público (nulidad absoluta, o de pleno derecho); 2) De ser el caso, probar los alegatos, lo cual, a todo evento, depende del vicio alegado y de la carga de prueba que recaiga sobre el mismo; 3) Invocar el resarcimiento del perjuicio sufrido por la actuación que se denuncia como claramente lesiva; y 4) Cumplir con las cargas procesales relativas a la sustanciación del procedimiento, a los fines de llegar a estado de decisión y obtener una sentencia sobre el mérito del asunto. Pero, el Reglamento dictado por la CE-ULA no es un acto administrativo.

En segundo término, el juzgamiento anulatorio se desarrolla dentro de los límites que son planteados en las acciones incoadas a consecuencia del principio legitimidad que informa la actuación del Poder Público (incluso la normativa, y dentro de ella, de la reglamentaria), según el cual, la actuación estatal goza de una presunción *iuris tantum* que permite observarla como emitida conforme a derecho, lo cual, da lugar, a que quien pretende desvirtuar dicha legitimidad, deba ejercer las acciones que el ordenamiento jurídico establece, y seguir un procedimiento en el cual se demuestre la colisión de la actuación impugnada con los parámetros constitucionales y legales que debieron informarla.

En tercer lugar, el progreso de la función jurisdiccional, da lugar, por regla general, a situaciones jurídicas de segundo grado (las situaciones de 1° son, en principio, y salvo las sentencias constitutivas aquellas previamente creadas entre particulares, o por el desarrollo de la actividad administrativa o la ley), las cuales, por imparcialidad e igualdad, sólo inician a instancia de parte o a solicitud de los órganos encargados del ejercicio de ciertas acciones.

En cuarto lugar, el principio jurídico de la no discriminación imputa a los Jueces abstenerse de iniciar un juicio anulatorio de oficio, pues si éste iniciare ante una situación de hecho determinada y frente a un justiciable en concreto, no sólo éste estaría prejuzgando contra la presunción de legitimidad, sino que por igualdad, debería hacerlo con todos los que pudieran estar en la misma ocurrencia, lo cual, resultaría, lesivo del carácter subjetivo a que se hizo referencia con anterioridad.

Con apoyo en lo expuesto, y sin menoscabo del imperativo-facultad que tienen los órganos jurisdiccionales de desaplicar, por el control difuso de la constitucionalidad, la normativa, que para un caso concreto, pudiera colidir con la Constitución, la nulidad de los actos susceptibles de control contencioso electoral, no puede declararse de oficio por los jueces, sino a instancia de parte, y por ende, según el principio jurídico dispositivo en lo tocante a que los actos capaces de control contencioso electoral, son aquellos que el justiciable ha determinado en la solicitud de nulidad, únicamente.

En tal contexto, la sentencia de la Sala Electoral que fue objeto de revisión por la SC-TSJ, emitió la nulidad parcial del artículo 66 del reglamento electoral de la ULA, en lo que respecta al factor determinante de la representación estudiantil ante el claustro universitario, bajo la premisa de que el mismo colide con lo indicado en el artículo 30.2 de la Ley de Universidades, y que tal declaratoria, resultaba determinante para resolver la acción de nulidad incoada contra la resolución dictada por la CE-ULA el 16-07-2008, que declaró sin lugar el recurso administrativo contra los actos administrativos de instalación, votación, escrutinio, totalización, adjudicación y proclamación de las elecciones para Vicerrector académico. Pero de una manera desconectada por la congruencia procesal, sin olvidar, nuevamente, que, el juez electoral, no puede nunca de oficio pronunciarse sobre la nulidad de un reglamento, que no fue alegado por la parte recurrente.

Sobre el particular, es necesario advertir, en primer lugar, que la referida norma reglamentaria no había sido impugnada, y al mismo tiempo, que la indagación de su validez, contrariamente a lo afirmado por la SE-TSJ, no es consustancial a la solución del caso planteado, pues, bastaba verificar la resolución impugnada con el artículo 30 de la LU, para entonces, comprobar que la elección del Vicerrector Académico resultaba ilegal, no por ausencia de base legal a efecto de la nulidad parcial del Reglamento Electoral de la ULA, sino por colidir con la ley que disciplina la materia, ello, en razón del imperativo constitucional dispuesto en el artículo 25 de la Carta Magna según el cual, los actos contrarios a la Constitución y a la ley, son nulos.

En este sentido, no existe ausencia de base legal, que de hecho la existe, sino, un falso supuesto de derecho, en vista de que Hernández (2007: 83) “la Administración se equivoca en la aplicación de la norma, o la valoración de las normas jurídicas que invoca para dictar el acto.” Y ello, en concordancia además, de la sentencia del 06-07-2006 de la SPA-TSJ: Caso C.N.A. de Seguros La Previsora, porque según anterior sentencia “que la errada interpretación de esa base jurídica puede suponer que la Administración obró fuera de su competencia.”

Cabiendo aclarar, que no se trata de una relación causal, sino de carácter accidental, porque el falso supuesto puede implicar que la Administración dicte un acto administrativo fuera de su competencia. Y, si bien, la CE-ULA dictaminó el acto administrativo según una competencia reglamentaria, ésta competencia de totalizar los votos escrutados según la ecuación matemática del reglamento, era contraria a la LU. Existía una base jurídica sí; reglamentaría, también, pero la base reglamentaria era contraria a la Constitución y a la Ley.

Entonces, en el marco de los exámenes antes expandidos, el pronunciamiento dictado por la SE-TSJ, debía ceñirse al análisis del acto objetado, esto es, de la totalización, adjudicación y proclamación del candidato a Vicerrector, que al ser dictadas en violación del referido artículo 30 de la LU, según el cual, la representación estudiantil ante el claustro universitario, debe ser del 25% del personal docente y de investigación del referido claustro, y no del 25% de los profesores que sufragaron, tal como funda el reglamento electoral de la ULA, resultaban ciertamente ilegales, y por tanto, nulas. Incluso, que las reflexiones, argumentos, o la motivación del acto administrativo de la CE-ULA, no responda a los estándares de la LU, pues la motivación de la CE-ULA debe ceñirse a las competencias legalmente atribuidas a la ULA.

De allí, que sin competencia, la causa del acto administrativo pierde su sustento; dentro de la competencia, por el contrario, la causa cobra pleno realce, pues, ella atiende a la precisión al caso concreto de la norma legal atributiva de la competencia. Con mayor razón aún, puede observarse que la causa, en lo que respecta a los fundamentos de Derecho, entraña siempre el análisis de la base legal que fija la competencia administrativa: para dictar el acto administrativo, la CE-ULA debe interpretar –según los hechos apreciados- y aplicar esa norma legal atributiva de competencia. Empero, la competencia siempre alega a una condición previa y abstracta al acto administrativo, cuyo alcance no variará en atención a la interpretación realizada por la CE-ULA.

De tal forma, que la base jurídica del acto administrativo totalizador dictaminado por la CE-ULA era totalmente errado, pero además, como la ecuación matemática de la Ley de Universidades encarna un algoritmo orientador del ejercicio de la potestad administrativa de totalización de la CE-ULA en la determinación de la consecuencia jurídica, que modula consecuentemente, la motivación razonada de una fijada forma del acto administrativo, puede decirse entonces, que la Comisión incurrió en una motivación inconstitucional e ilegal, esto es, que no se encuentra autorizada por el sistema de fuentes del Derecho Universitario.

Hasta tal punto, que pudiera afirmarse, que la Comisión no posee la competencia o el poder para aplicar una ecuación matemática diferente a la prevista en el artículo 30.2 de la LU. O, lo que es lo mismo, que la ULA incurrió en un vicio de incompetencia, aunque no manifiesta. De allí, que según Hernández (2007: 85) “no sea válido aseverar, que la causa en el acto supone siempre, y en todos los casos, la incompetencia del funcionario público que dictó el acto administrativo, y mucho menos su manifiesta incompetencia,” porque en el presente caso, la Comisión, si es competente para dictar el acto de totalización, pero no siguiendo el lineamiento autovinculativo de su propio reglamento electoral.

De nuevo, el Reglamento Ejecutivo es inconstitucional e ilegal. No obstante, la parte recurrente no exigió su nulidad de pleno derecho, de manera conjunta con el acto administrativo electoral, a través del recurso contencioso-electoral interpuesto. Los argumentos señalados en el párrafo anterior, son una nueva forma de visualizar los vicios invalidatorios de la decisión administrativa.

De lo inicialmente expuesto se deduce, que la falta al principio de congruencia de las sentencias, y con él, de la doctrina de la Sala, se ciñe a la indebida declaratoria de nulidad de un Reglamento, que no había sido objetado, y cuyo análisis, no resultaba preciso para acordar la invalidez de las actas de totalización, adjudicación y proclamación del candidato a Vicerrector Académico.

Entonces, aun cuando el argumento de que en anteriores oportunidades se aplicó la misma fórmula matemática utilizada en el proceso electoral que dio lugar a la sentencia, "...sin que se produjera algún reclamo o queja", resulta improcedente, pues ante la ilegalidad del acto administrativo electoral, no es posible alegar la igualdad, por tratarse de un vicio jurídico inconvencional, y finalmente, que la denuncia de un trato discriminatorio respecto de la Sentencia dictada en el caso LUZ (sentencia de la SE-TSJ Núm. 103 del 18-06-2009), no es aplicable al presente caso por ser dicha decisión judicial, posterior a la sentencia que era analizada.

Cabe señalar entonces, que el argumento de la sentencia Núm. 25 del 04-03-2009 SE-TSJ, de declarar la nulidad del artículo 66 del Reglamento Electoral de la Universidad de Los Andes está fuera de orden por las razones expuestas en la sentencia Núm. 208 del 09-04-2010 por la SC-TSJ. Y que los argumentos esgrimidos por la sentencia Núm. 25 del 04-03-2009 de la SE-TSJ, de declarar la nulidad de las actas administrativas de totalización, adjudicación y proclamación de la CE-ULA está en orden, de conformidad con la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998 vigente en ese entonces, por vía del artículo 247, y por vía de consecuencia, ordenar una nueva totalización, adjudicación y proclamación de la CE-ULA, pero según el artículo 30.2 LU, en vista de que Urosa (2005: 387):

La Sala Electoral del TSJ puede acordar cualquier disposición que sea necesaria para restablecer los derechos e intereses vulnerados por los organismos electorales, siempre que tal protección sea ponderada con el interés general presente en todo procedimiento electoral, para buscar así el punto exacto de equilibrio, en el que la tutela judicial efectiva del recurrente, no perjudique la preservación del voto y el principio de la estabilidad del procedimiento comicial.

Y es que incluso, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de ese entonces, podía aplicarse supletoriamente a la LU todavía vigente, pues dicho instrumento normativo regula el controversial punto de la ejecución de sentencias de la SE-TSJ, por medio de la expresa atribución legal de un conjunto de poderes administrativos de ejecución de sentencias definitivas, que son ordenados cumplir a la Administración Electoral referida: CE-ULA; a través de la nulidad en el procedimiento electoral; realizar una nueva convocatoria; ordenar una nueva totalización o conteo; y de ser el caso, una nueva adjudicación y proclamación, todo conforme con los artículos 249 y 250 de dicha Ley.

En este sentido, la Comisión Electoral fue ordenada una nueva totalización o conteo del procedimiento electoral, precisamente, pues el recurso contencioso electoral fue interpuesto contra la totalización, adjudicación y proclamación de la referida CE-ULA, que conforme a los argumentos arriba indicados, fue correctamente declarado con lugar contra esas actuaciones. Como consecuencia, la adjudicación y la proclamación pierden su sustento frente a la totalización, surgiendo la necesidad lógica de proceder a realizar un nuevo conteo, pero según el artículo 30.2 de la Ley, que fue inconstitucionalmente inaplicado.

La propia sentencia de la SE-TSJ debe indicar la forma de cumplirse voluntariamente por parte de la ULA según el artículo 248 de la ley. -¡Y así fue!- No obstante, la Comisión incumplió la orden, verificándose el presupuesto fáctico de la potestad judicial del artículo 249 de la ley, que, de materializarse, surge la legítima potestad ejecutiva sustitutiva de la SE-TSJ, frente a la CE-ULA, sin que se materialice la usurpación de funciones como vicio de la ejecución judicial, ni como delito.

Quien precisa muy bien lo anterior, es Urosa (2005: 389) al decir:

Sin perjuicio de lo expuesto, no debe existir confusión en cuanto a la interpretación del artículo 249 de la Ley, pues lo que persigue con ella es respetar la elemental cronología de la ejecución de todo fallo judicial: primero, lo que procederá es el cumplimiento de la fase de ejecución voluntaria por parte del condenado; posteriormente, y ante la inercia administrativa en la ejecución voluntaria del fallo, mal podría verse mermado el derecho a la tutela judicial efectiva de la parte vencedora. Por tanto ante el desacato de la Administración se procederá a la ejecución forzosa, mediante la cual el juez contencioso-electoral ejercerá su potestad de sustitución ejecutiva, y en consecuencia, ejecutará él mismo su fallo, a costas del condenado.

De allí, que si la estimada pretensión de nulidad de un acto electoral de una Comisión como la ulandina, se abstiene de determinar la incidencia de ésta en el procedimiento administrativo electoral, el Magistrado Electoral estará en el deber de ejecutar forzosamente su decisión judicial, lo que implica que él mismo determinará, la incidencia de la nulidad de la actuación acordada, pero respecto del procedimiento administrativo electoral y según efectos de esa decisión, llamará a nuevas elecciones, u ordenará nuevas totalizaciones, adjudicaciones y proclamaciones. De donde, deberá existir una debida congruencia ejecutiva entre lo decidido y lo ejecutado por la referida Sala Electoral como destaca la catedrática Urosa, y la SE-TSJ según las Sentencias del 10-07-2001: Caso Carlos Viloria y otros, y la Sentencia Núm. 0234 del 26-08-2003.

Por último, es de especial significado, acentuar una Sentencia con el expediente 88-8409 del 07-02-1990 dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa bajo Ponencia de Belén Ramírez L., donde ésta puntualiza un lineamiento incardinador de la potestad reglamentaria de las universidades:

Por tanto, el Reglamento que debe dictar el Consejo Universitario para regular las elecciones universitarias, debe efectuarse no sólo de conformidad con la Ley de Universidades, como lo señalan los actores, sino también con el Reglamento de dicha Ley. No hay que olvidar, que la autonomía de que gozan las Universidades, no debe entenderse dentro de las presiones de la Ley de Universidades y su Reglamento, tal como lo dispone el artículo 9 de la Ley.

En líneas conclusivas, el Reglamento proveniente del Consejo Universitario de alguna Universidad, o, de alguna otra unidad administrativa universitaria no puede contravenir la Ley. La autonomía universitaria no es un apoyo de desvinculación reglamentaria ante la Ley.

Conclusiones

El sistema constitucional de 1999 institucionaliza diferentes fuentes de producción normativa en el Derecho Administrativo venezolano como las Leyes y los Reglamentos. Si bien es cierto, que desde el nacimiento de la República de Venezuela, los diversos Poderes Ejecutivos de los tres entes político-territoriales han monopolizado la potestad reglamentaria, a partir de la segunda mitad del Siglo XX, el desusado Congreso de la República reconoció expresamente a las instituciones universitarias autónomas, la potestad reglamentaria como un medio instrumental más para cumplir con la mayoría de sus objetivos institucionales. La Ley de Universidades de 1970, constituye uno de esos casos muy especiales, que reconoce expresamente la titularidad de la potestad reglamentaria a órganos constitucionales diferentes a los Poderes Públicos Ejecutivos Centrales.

No obstante, los límites materiales de la aludida potestad con los reglamentos ejecutivos, siguen siendo en esencia los mismos: no alterar el espíritu, propósito y razón de la Ley reglamentada. En este sentido, la CE-ULA se excedió en la elaboración del reglamento de elecciones internas de la referida casa de estudios, cuando ésta alteró medularmente el contenido de las variables matemáticas incluidas en la ecuación. Desde la perspectiva del sistema electoral universitario, el exceso constituye un cambio en las reglas del juego, que jurídicamente funda un clima de inseguridad jurídica intolerable para los candidatos inscritos.

No se trata de frenar el cambio de las reglas electorales existentes. Ya que éstas pueden efectuarse, más no, apartándose de los medios expresamente señalados por el propio sistema jurídico. Primero, porque éstas no pueden modificarse por medio de regulaciones incompatibles frente a la Constitución y la legislación. Y segundo, porque éstas no pueden modificarse con 6 meses de prelación a la fecha de celebración del acto jurídico electoral o refrendario. Del análisis realizado a las dos sentencias anteriormente mencionadas, cabe entonces, la posibilidad de afirmar, el origen de una nueva garantía jurídica formal en las elecciones y referendos: la reserva legal electoral, que será un obstáculo para cambiar la forma de totalizar en las Universidades. Pues la primera sentencia erige la nueva garantía. Y la segunda manteniendo lo anterior de la primera sentencia, ratifica el mensaje de la SE-TSJ.

Referencias

ARAUJO, José. 2007. **Derecho Administrativo: Parte General**. Manuales Universitarios. Ediciones Paredes. Caracas, Venezuela.

BREWER-CARIÁS, Allan. 2005. **Principios Fundamentales del Derecho Público**. Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Cariás de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, Núm. 17. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

GARIDO, Fernando. 1989. **Tratado de Derecho Administrativo**. Volumen I. Editorial Tecnos. Madrid, España.

GORDILLO, Agustín. 1974. **Tratado de Derecho Administrativo. Parte General**. FUNEDA. Caracas D.F., Venezuela.

HERNÁNDEZ, José. 2007. “**Algunas Notas Sobre los Requisitos de Validez de los Actos Administrativos**” En *Actualización en Procedimientos Administrativos*. FUNEDA. Caracas, Venezuela.

LARES, Eloy. 2001. **Manual de Derecho Administrativo**. Decima Segunda Edición: Actualizada a la Constitución de 1999. Caracas, Venezuela.

MOLES, Antonio. 1957. “*Estado y Derecho (Configuración Jurídica del Estado)*,” En *Studia Jurídica*, Núm. 1. Universidad Central de Venezuela (UCV). Caracas, Venezuela.

MOLES, Antonio. 1974. “**El Principio de Legalidad y sus Implicaciones**,” En Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Publicaciones del Instituto de Derecho Público. Caracas, Venezuela.

SANTAMARÍA, Juan. 1991. **Principios de Derecho Administrativo. Tomo I**. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A. Madrid, España.

UROSA, Daniela. 2005. “**Jurisdicción Electoral: Derecho Contencioso Administrativo**” En *Libro Homenaje al Profesor Luis H. Farías Mata*. Barquisimeto, Estado Lara, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (1.999) aprobada por Referéndum Consultivo de Fecha 15 de Diciembre, Gaceta Oficial Núm. 5.453 (Extraordinaria) de fecha 24 de marzo de 2.000.

ASAMBLEA NACIONAL. 1982. **Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA)** publicada en Gaceta Oficial Núm. **2.818** de fecha 01 de julio 1.982.

ASAMBLEA NACIONAL. 1970. **Ley de Universidades (LU)** publicada en Gaceta oficial N° 1429 Extraordinaria de fecha 08 de septiembre de 1970.

ASAMBLEA NACIONAL. 06 de septiembre de 2002. **Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP)** publicada en Gaceta Oficial Núm. **37.522**. Tribunal Constitucional Español en fecha del 24 de julio de 1984.

Sentencia Núm. 1077 del 22 de septiembre de 2000 de la Sala Constitucional del TSJ.

Sentencia Núm. 1340 del 25 de junio de 2002 de la Sala Constitucional del TSJ.

Sentencia Núm. 3098 del 12 de diciembre de 2004 de la Sala Constitucional del TSJ.

Sentencia Núm. 2957 del 14 de diciembre de 2004 de la Sala Constitucional del TSJ.

Sentencia Núm. 0912 del 04 de junio de 2008 de la Sala Constitucional del TSJ.

Sentencia Núm. 0103 del 07 de julio de 2008 de la Sala Electoral del TSJ.

Sentencia Núm. 0025 del 24 de marzo de 2009 de la Sala Electoral del TSJ.

Sentencia del 14 de agosto de 1990 de la Extinta SPA-CSJ.

Expediente 88-8409 del 07 de febrero de 1990 dictada por la CPCA.