



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrada Ponente: **MARÍA CAROLINA AMELIACH VILLARROEL**
Exp. Nro. 2014-0808

Mediante escrito presentado ante esta Sala en fecha 11 de junio de 2014, los abogados Teresa Borges García y Roberto Hung Cavalieri (INPREABOGADO Nros. 22.629 y 62.741, respectivamente), actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano **JOSÉ VICENTE MEDINA PINEDA** (cédula de identidad Nro. 6.815.732), interpusieron demanda de nulidad contra la Providencia Administrativa Nro. 00042 de fecha 27 de marzo de 2014, dictada por la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA (SUNAVI)**, la cual establece las *“normas para que los propietarios y arrendadores de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento los oferten en venta a sus arrendatarios o arrendatarias”*.

En fecha 12 de junio de 2014 se dio cuenta en Sala, y se ordenó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación, el cual se dio por recibido el 19 de ese mismo mes y año.

El día 1° de julio de 2014, el referido Juzgado dictó auto en el cual se pronunció sobre la competencia de este Máximo Tribunal, señalando al respecto que si bien el artículo 27 de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, establece una competencia expresa para controlar jurisdiccionalmente la actuación de la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda, el acto administrativo objeto de la presente demanda de nulidad *“...ostenta un carácter general con impacto a nivel nacional, que no permitiría circunscribir su conocimiento al ámbito territorial de los Juzgados Superiores Contenciosos Administrativos, así como tampoco al de los Juzgados Nacionales una vez creados”*, por lo que ordenó remitir el expediente a la Sala, a los fines de que esta emita el pronunciamiento sobre lo atinente a la competencia.

El 8 de julio de 2014, se dio cuenta en Sala, y se designó ponente a la Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel.

En fecha 29 de diciembre de 2014 se incorporaron a esta Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia las Magistradas María Carolina Ameliach Villarroel, Bárbara Gabriela César Siero y el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta, designados por la Asamblea Nacional el 28 del mismo mes y año.

El día 21 de enero de 2015, esta Sala dictó la sentencia Nro. 00013, mediante la cual se declaró competente para conocer y decidir el presente asunto.

El 27 de enero de 2015, se remitió el expediente al Juzgado de Sustanciación.

En fecha 28 de enero de 2015, el citado órgano sustanciador ordenó notificar al organismo demandado y a la Procuraduría General de la República y una vez constaran en autos dichas notificaciones se proveería sobre la admisión de la acción.

Mediante diligencia del 29 de enero de 2014, el abogado Roberto Hung Cavalieri, ya identificado, apeló del fallo Nro. 00013 dictado por esta Máxima Instancia el 21 de enero de 2015.

El día 5 de febrero de 2015, por decisión Nro. 41 el Juzgado de Sustanciación negó la apelación ejercida por cuanto el auto impugnado era de mero trámite, sin embargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil se revocó por contrario imperio la actuación del 28 de enero de 2015, en lo que respecta a la orden de notificación a la demandada y a la Procuraduría General de la República, se admitió la acción ejercida y se ordenaron las notificaciones respectivas, así como la publicación del cartel a que se refiere el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El 9 de abril de 2015 la abogada Nora Rojas (INPREABOGADO Nro. 104.901) actuando en su carácter de apoderada judicial del recurrente, retiró el cartel de emplazamiento a los interesados, cuyo ejemplar fue publicado en el diario "*Últimas Noticias*" el 11 de ese mes y año y consignado a los autos el 14 de abril de 2015.

En fecha 16 de abril de 2015, el Juzgado de Sustanciación acordó remitir el expediente a esta Sala a los fines de establecer la oportunidad para la celebración de la audiencia de juicio.

El día 22 de abril de 2015 se dio cuenta en Sala y se fijó dicho acto para el 30 de ese mismo mes y año a las once de la mañana (11:00 a.m.).

El 30 de abril de 2015, tuvo lugar la audiencia de juicio con la comparecencia de ambas partes, quienes consignaron escrito de conclusiones. Asimismo, la representación judicial del órgano accionado consignó pruebas documentales, las cuales no requerían de evacuación, por lo cual se fijó el lapso de cinco (5) días de despacho para la presentación de los informes.

En fecha 13 de mayo de 2015, la representación de la República consignó escrito de informes.

El día 14 de mayo de 2015, se dejó constancia que la causa entró en estado de sentencia.

En fecha 23 de diciembre de 2015, se incorporaron a esta Sala Político-Administrativa el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero, designados y juramentados por la Asamblea Nacional, en esa misma fecha.

El 5 de abril de 2016, la abogada Antonieta De Gregorio (INPREABOGADO Nro. 35.990), en su carácter de Fiscal Sexta del Ministerio Público para actuar ante la Sala Plena y las Salas Constitucional, Político-Administrativa y Electoral del Tribunal Supremo de Justicia presentó el escrito de opinión de la Institución que representa.

El día 17 de octubre de 2017, compareció la abogada Teresa Borges, ya identificada, en representación de la parte demandante y solicitó se dictara sentencia en la presente causa.

En sesión de Sala Plena del 30 de enero de 2019, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se reeligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; Vicepresidente, Magistrado Marco Antonio Medina Salas; la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero.

Realizado el estudio de las actas procesales que integran el expediente, esta Sala Político-Administrativa pasa a decidir el asunto planteado con base en las siguientes consideraciones:

I ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Mediante Providencia Administrativa Nro. 0042 de fecha 27 de marzo de 2014, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 40.382 del 28 de marzo de ese mismo año, la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI), dictó las “(...) *NORMAS PARA QUE LOS PROPIETARIOS Y ARRENDADORES DE EDIFICIOS QUE TENGAN VEINTE AÑOS O MÁS DEDICADOS AL ARRENDAMIENTO LOS OFERTEN EN VENTA A SUS ARRENDATARIOS O ARRENDATARIAS*”, en los términos que a continuación se describen:

Que según el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica y con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat para humanizar las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.

Que la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda tiene carácter estratégico en el marco de la garantía integral del derecho a la vivienda adecuada y a un hábitat digno, declarándose de interés general, social y colectivo toda la materia relacionada con el arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda.

Que en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, se estableció que los arrendatarios y arrendatarias que ocupen viviendas constituidas sobre edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento tendrán el derecho a adquirirla.

Que la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI) como órgano rector en esta materia, debe velar por el cumplimiento de los fines supremos de dicho instrumento legal, para lo cual resolvió lo que se transcribe a continuación:

“ESTABLECER LAS NORMAS PARA QUE LOS PROPIETARIOS Y ARRENDADORES DE EDIFICIOS QUE TENGAN VEINTE AÑOS O MÁS DEDICADOS AL ARRENDAMIENTO LOS OFERTEN EN VENTA A SUS ARRENDATARIOS O ARRENDATARIAS.

CAPÍTULO I

NORMAS GENERALES

Artículo 1°. Las presentes normas tienen por objeto establecer el régimen especial para que los propietarios, propietarias, arrendadores y arrendadoras de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento propiedad de multiarrendadores los oferten en venta a sus arrendatarios o arrendatarias.

Artículo 2°. Los propietarios, propietarias, arrendadores o arrendadoras de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento propiedad de multiarrendadores, deberán ofertar en venta a sus arrendatarios o arrendatarias en un lapso de sesenta (60) días hábiles a partir de la entrada en vigencia de las presentes normas.

La oferta de venta a que hace referencia el presente artículo deberá hacerse de conformidad a lo establecido en el Título VI, De la Preferencia Ofertiva y Retracto Legal, Capítulo I, De la Preferencia Ofertiva de la Ley de Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda.

Artículo 3°. El propietario, propietaria, arrendador o arrendadora de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento propiedad de multiarrendadores que no dé cumplimiento a lo establecido en la presente Providencia Administrativa será multado con Dos Mil Unidades Tributarias (2000 UT) por cada unidad de vivienda que no oferte, multa que deberá cancelar en un lapso de cinco días hábiles una vez se determine el incumplimiento.

Artículo 4°. En el caso que un propietario, propietaria, arrendador o arrendadora no cancele la multa de conformidad a lo establecido en el artículo anterior, se le considerará reincidente y se le doblará en valor de la multa, la cual deberá cancelar en un lapso de cinco días hábiles.

Artículo 5°. En el caso que un propietario, propietaria, arrendador o arrendadora, no cancele la multa de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 4 de la presente providencia administrativa, la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda considerará como título ejecutivo el acto administrativo que determine la reincidencia y solicitará ante los tribunales competentes el embargo ejecutivo correspondiente sobre el inmueble o inmuebles objeto de la multa.

Artículo 6°. El propietario, propietaria, arrendador o arrendadora de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento propiedad de multiarrendadores, a los fines de solicitar el Justo Valor deberá hacerlo por escrito ante la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda y su escrito deberá estar acompañado de:

1. Contrato de Arrendamiento o Justificativo de Testigo que demuestre la relación de arrendamiento.

2. *Certificado de haber cumplido con la inscripción en el Registro Nacional de Arrendamiento de Vivienda.*

3. *Planilla de características del inmueble, la cual deberá descargar en la siguiente página de internet www.minvih.gob.ve/sunavi.*

4. *Documento de Condominio del edificio.*

5. *Permiso de habitabilidad o permiso de construcción del inmueble.*

6. *Fotografía de las cuatro (4) fachadas, de los ascensores, de los ductos de basura, de las escaleras de acceso a cada piso, de los sótanos en caso de existir, de los tanques de aguas blancas, de los jardines y en general de las áreas comunes, en papel fotográfico de (sic) con fecha de impresión no mayor a dos (2) meses de la fecha de su presentación.*

Artículo 7°. El procedimiento para determinar la infracción de lo contenido en la presente Providencia Administrativa, será el establecido en el Capítulo VIII, Del Procedimiento Sancionatorio, del Reglamento de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda.

Artículo 8°. La presente Providencia Administrativa entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (...).

II DEMANDA DE NULIDAD

En fecha 11 de junio de 2014, fue presentada demanda de nulidad contra la Providencia Administrativa Nro. 00042 de fecha 27 de marzo de 2014, dictada por la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI), mediante la cual se establecieron “(...) *las normas para que los propietarios y arrendadores de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento los oferten en venta a sus arrendatarios o arrendatarias (...)*”, sobre la base de los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

1.- “DEL VICIO DE USURPACIÓN DE AUTORIDAD”

La representación judicial de la parte recurrente señaló que el acto impugnado violentó los artículos 136, 137 y 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; así como los artículos 19, numeral 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y 26 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

Manifestó que el órgano recurrido no puede actuar “(...) *creando normas y procedimientos, peor aún creando sanciones de carácter pecuniario como el caso de multas, lo que a todas luces se traduce en una grosera invasión al poder legislativo nacional al que le está expresa y exclusivamente atribuida la competencia de legislar en materia de procedimientos y de penas y sanciones (...)*”.

Expuso que a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI), únicamente le corresponde establecer mediante reglamento su estructura organizativa.

2.- “VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE LA RESERVA LEGAL EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS Y EN MATERIA SANCIONATORIA”

Planteó que el acto impugnado “(...) *no solo crea normas de procedimiento imponiendo unos lineamientos para que sean efectuadas [las] ofertas de venta forzosa a arrendatarios, lo cual ya es violatorio a la reserva legal en materia de procedimientos, sino lo que es más grave aún, en sus artículos 3º, 4º y 5º, crea, en también abierta violación a la garantía de reserva legal de sanciones, multas de Dos Mil Unidades Tributarias (2.000 UT), aumento de dichas multas en el doble de su valor en caso de ‘reincidencia’, lo cual indebidamente considera que es incumplimiento del pago de la multa, y por último, la posibilidad de embargo ejecutivo de inmueble para los casos de falta de pago de las referidas multas*”. (Corchete de la Sala).

3.- “VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, NO CONFISCATORIEDAD Y ‘NON BIS IN ÍDEM’ DE LAS SANCIONES”

Al respecto, adujo que la Providencia Administrativa impugnada “(...) *crea de manera arbitraria y sin basamento racional alguno una multa de Dos Mil Unidades Tributarias (2.000 UT), suma que en moneda de curso legal al momento de la interposición de la presente acción de nulidad equivale a doscientos cincuenta y cuatro mil bolívares (Bs. 254.000,00), ello a razón de ciento veintisiete Bolívares por cada Unidad Tributaria, cantidades éstas que resultan totalmente exageradas [y] desproporcionadas respecto al valor que la propia autoridad administrativa inquilinaria fija a los inmuebles que somete a avalúo y determinación de los que señala como ‘Justo Valor’, así pues, que tal multa en añadidura a su creación por un órgano manifiestamente incompetente resulta desproporcionada a los supuestos de hecho en los que refiere su aplicación y en caso de su verificación resultaría totalmente confiscatoria ya que ella conllevaría en definitiva a su desposesión y vulneración del derecho de propiedad, todo lo cual se concluye y colige inequívocamente del artículo 5 del acto impugnado de arribarse a la ejecución del bien inmueble (...)*”. (Agregado de la Sala).

Acotó que en el acto recurrido, la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI), desconoce el concepto de “reincidencia”, ya que considera indebidamente que tal concepto “(...) *consiste en el incumplimiento (...) de la sanción pecuniaria y no como en efecto corresponde a una nueva ocurrencia, en otra y diferente ocasión (...)*”, con lo cual se violenta el principio de *non bis in idem*.

Con base en los argumentos expuestos, la representación judicial de la parte actora solicitó que se admitiera y declarara con lugar la demanda de nulidad ejercida y, en consecuencia, se anulara el acto administrativo impugnado.

III ALEGATOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Mediante escrito de fecha 30 de abril de 2015, presentado en la oportunidad de la celebración de la audiencia de juicio, las abogadas Ivana Cristina González Malbez, Karla Alfonzo Sánchez y Marianella Serra (INPREABOGADO Nros. 190.179, 134.779 y 112.060, respectivamente), actuando con el carácter de

representantes de la República Bolivariana de Venezuela, formularon las conclusiones del caso en los siguientes términos:

En relación con la denuncia del presunto vicio de usurpación de autoridad y de la incompetencia manifiesta de la demandada para dictar normas procedimentales, así como normas sancionatorias, adujeron que *“(...) la actuación de la Administración versó sobre una base cierta, debido a que la Providencia Administrativa (...) se fundamentó ‘(...) en los artículos 19 y 26 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en los artículos 2 y 3; en los numerales (sic) 1º, 2º, 4º, 7º, 19º y 20º del artículo 5; los artículos 6 y 16; numerales 1º, 2º y 17º del artículo 20 y la Disposición Transitoria Quinta de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda (...); normas que están apegadas al ordenamiento jurídico vigente (...)”*.

Aseguraron que dichas normas *“(...) le dan a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (...), plena competencia para que el Ejecutivo Nacional, tome todas aquellas medidas que permitan desarrollar las bases y mecanismos que garanticen a todas las familias, ciudadanos o ciudadanas, al goce del derecho humano a una vivienda digna, de acuerdo a lo contemplado en la Constitución y las leyes”* y que *“(...) siendo la Superintendencia parte integrante del Poder Ejecutivo Nacional (...) puede como en efecto lo realiza, dictar actuaciones, medidas, desarrollar las bases y mecanismos, a través de actos administrativos o providencias administrativas (...)”*.

En cuanto a la presunta violación a la garantía de la reserva legal en materia de procedimientos y en materia sancionatoria, expresaron que *“(...) no existe vulneración alguna (...) visto que en la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas, ya está establecido la preferencia arrendaticia no sólo para seguir ocupando el inmueble en las mismas condiciones en calidad de arrendatario o arrendataria - artículo 89- sino para que sea considerado un acto traslativo de propiedad de la vivienda, de que le ofrezcan a los arrendadores o arrendadoras, en primer lugar y con preferencia ante cualquier tercero o tercera interesada - artículo 131-”*.

Señalaron el contenido de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley *ut supra* mencionada, la cual *“(...) faculta a la SUNAVI a que en concordancia con lo establecido en el artículo 2 eiusdem, aquellas medidas, bases y mecanismos necesarios para garantizar el fin supremo de la gestión nacional del Gobierno Bolivariano, la cual es desarrollar políticas que permitan la satisfacción progresiva del Derecho a la Vivienda, en aras del interés general social (...)”*. (Sic).

En lo que respecta a la violación al principio de la proporcionalidad, no confiscatoriedad y *“non bis in idem”* de las sanciones, alegaron que *“(...) el Principio de Proporcionalidad y Adecuación, le impone a la Administración el deber de valorar la sanción entre la situación de hecho analizada y los fines perseguidos por la norma jurídica aplicable a la materia afín, el cual alude a la relación existente entre la falta y la sanción que sólo se genera válidamente para el derecho cuando están estrechamente enlazadas; es decir, de la magnitud de la falta dependerá el peso de la sanción, en forma tal que todo exceso en ésta última que ignore la entidad*

misma de la transgresión está viciada de raíz por cuanto es violatoria de la racionalidad de la medida o de la congruencia que la misma debe tener con la situación fáctica sobre la cual opera”.

Añadieron que “(...) en armonía con los dispuesto en el numeral (sic) 8° del artículo 20 de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, a que en la Providencia Administrativa N° 00042 (...) a imponer en el artículo (sic) 3° multa de Dos Mil Unidades Tributarias (2.000 U.T.), de no [aplicarla]; debido a la política pública social implementada por el Gobierno Bolivariano, que establece y concede prioridad a las familias sobre todo de escasos recursos, acceder a la construcción, adquisición o ampliación de la misma (...)”. (Agregado de la Sala).

Finalmente solicitaron se declare sin lugar la presente acción de nulidad.

IV DE LA OPINIÓN FISCAL

Mediante escrito de fecha 5 de abril de 2016, la abogada Antonieta De Gregorio, antes identificada, actuando con el carácter de Fiscal Sexta del Ministerio Público para actuar ante la Sala Plena y las Salas Constitucional, Político-Administrativa y Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, opinó lo siguiente:

Que “(...) visto que la obligación impuesta a los multiarrendadores, de ofrecer en venta a sus arrendatarios los inmuebles arrendados por veinte años o más, se encuentra establecida en una ley en sentido formal, resulta evidente que la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda mediante la Providencia impugnada, procedió en su condición de órgano rector en la materia, a regular el mecanismo de aplicación de la mencionada obligación y a establecer las sanciones que garantizan su cumplimiento por parte de los propietarios, para lo cual es competente de conformidad con las normas expresadas en el encabezamiento de la Providencia recurrida, en tanto que éstas la facultan para velar por el cumplimiento de esa Ley; para diseñar, implementar y evaluar ‘...los mecanismos de aplicación, control y seguimiento de la (...) Ley’, así como para establecer las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones impuestas en la Ley”.

Que la anterior afirmación “(...) es igualmente sostenible respecto al alegato de la parte recurrente referido a que la Superintendencia (...) incurrió en la violación del principio de la reserva legal, al regular el procedimiento para poner en práctica la preferencia ofertiva prevista en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Para la Regularización y Control de los Arrendamiento de Vivienda, así como, al establecer las sanciones por el incumplimiento de dicha obligación por parte del arrendador”.

Que “(...) las multas previstas en las normas recurridas se encuadran dentro de la figura de las multas coercitivas, esto es, aquellas que tienen por finalidad conseguir el cumplimiento forzoso de un acto previo, y que no devienen del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, sino del principio de la autotutela ejecutiva de la Administración, y que encuentran su regulación fundamental en el numeral 2 del artículo 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (...)” y que “(...) al tratarse de penas coercitivas, no (...) le son aplicables los principios generales que rigen la actividad administrativa sancionatoria, siendo que las multas dictadas como sanción pecuniaria encuentran su fundamento en la ilicitud de la actuación del individuo

afectado, mientras que las multas coercitivas pretenden alcanzar el cumplimiento de un acto previo dictado por la Administración (...)”.

Que “(...) resulta evidente para [esa] Representación que los alegatos referidos al carácter desproporcionado y confiscatorio de la multa, así como la violación del principio *Non Bis In Idem*, carecen de sustento en el presente caso” y que “(...) la cuantía de la multa se encuentra justificada por la importancia del bien jurídico tutelado, esto es, la garantía del derecho a la vivienda, cuya satisfacción no sólo corresponde al Estado, tal como lo establece el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino que constituye una ‘...obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos’ (...)”. (Añadido de la Sala).

Finalmente, consideró que resultan improcedentes los vicios alegados ya que la Providencia Administrativa recurrida se encuentra ajustada a derecho, en tanto que la accionada la dictó en ejercicio de las potestades que le ha conferido la Ley y la Constitución, por lo que solicita que se declare sin lugar la demanda interpuesta.

V CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la presente demanda de nulidad y, al respecto se observa lo siguiente:

La representación judicial del ciudadano José Vicente Medina Pineda, demandó la nulidad de la Providencia Administrativa Nro. 0042 de fecha 27 de marzo de 2014, dictada por la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI), mediante la cual se establecieron “(...) *LAS NORMAS PARA QUE LOS PROPIETARIOS Y ARRENDADORES DE EDIFICIOS QUE TENGAN VEINTE AÑOS O MÁS DEDICADOS AL ARRENDAMIENTO LOS OFERTEN EN VENTA A SUS ARRENDATARIOS O ARRENDATARIAS...*”.

Para ello denunció en su escrito los vicios que a continuación se resumen: **i)** usurpación de autoridad, e incompetencia manifiesta para dictar normas procedimentales y sustantivas sancionatorias; **ii)** violación a la garantía de reserva legal en materia sancionatoria y de procedimientos y; **iii)** violación al principio de proporcionalidad, no confiscatoriedad y “*non bis in idem*” de las sanciones.

Al respecto, esta Sala en sentencia Nro. 0562 del 2 de octubre de 2019 se pronunció respecto a las ilegalidades de las sanciones contenidas en la Providencia Administrativa impugnada señalando al respecto lo siguiente:

“ii) De la supuesta ilegalidad de las sanciones contenidas en la Providencia Administrativa por contrariar los artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

La segunda denuncia aducida por la parte actora está dirigida a atacar las sanciones previstas en la Providencia Administrativa Nro. 00042 de fecha 27 de marzo de 2014, por cuanto considera que las mismas son ilegales por contrariar los artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Sobre ello, afirmó que '(...) la Providencia Administrativa 00042 (sic) reglamenta la orden contenida en la disposición transitoria 5°, de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, es decir, reglamenta parcialmente una ley, por lo que dicha providencia debe guardar proporcionalidad con toda la ley y con las sanciones previstas en la misma (...)'

En cuanto al citado vicio, la representación judicial de la República destacó que el referido acto administrativo no viola el principio de proporcionalidad, toda vez que '(...) la sanción contemplada en el artículo 3° por concepto de multa es una norma que está en consonancia con lo establecido en los numerales 8° y 17° del artículo 20 de la Ley Para la Regularización y Control Arrendamientos de Vivienda (sic), debido a que le corresponde a la SUPERINTENDENCIA como el órgano rector en materia de arrendamiento de vivienda, su deber velar (sic) para que las normativas en esa materia se cumplan, haciéndose necesario establecer un conjunto de sanciones e indemnizaciones tendentes a promover que los ciudadanos no incumplan con el mandato de la [citada] Ley (...)' (Agregados de esta Sala).

*Por su parte, los terceros intervinientes explicaron los diversos tipos o grado de la reserva legal y, sobre la base de ello, señalaron que no tiene asidero la denuncia de la parte recurrente relativa a la presunta violación del principio de competencia -erradamente invocado por los terceros, dado que la parte actora no lo denunció en su libelo- '(...) todo lo contrario, **la potestad sancionatoria de la Administración es uno de los principios más relevante de la Administración, pues, es la que le permite que los actos administrativos tengan la fuerza requerida para ser ejecutados, de lo contrario, solo tendríamos normas de carácter moral**'.*

Ahora bien, con el objeto de determinar la legalidad o ilegalidad de las sanciones establecidas en el acto administrativo objeto de impugnación, se observa que el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo invocado por la parte actora como vulnerado, establece que 'Ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la Ley'.

*Esta norma prevé el ampliamente conocido principio de la **reserva legal** el cual se traduce en la prohibición de no ser sancionado por conductas que no hayan sido previstas con anterioridad como delitos, faltas o infracciones en leyes pre-existentes; asimismo como la limitación de que a través de actos de rango sub-legal se puedan crear sanciones o modificar las que hayan sido creadas por las Leyes, por cuanto dicha materia corresponde determinarla al órgano legislativo del Poder Nacional.*

De este modo, la reserva legal, como garantía, se concreta '(...) en la confianza que tienen todas las personas que el ejercicio de la potestad legislativa, es la única capaz de reglamentar los derechos y garantías constitucionales. Por ello, cualquier acto de rango sublegal que establezca limitaciones, restricciones, obligaciones o sanciones sobre los derechos o las garantías constitucionales y más específicamente, cualquier acto de rango sublegal que establezca infracciones y sanciones o que las modifique, incurre en violación del principio (...)' (Vid. sentencia de esta Sala Nro. 1237 del 30 de mayo de 2000).

*Dicha figura -según la doctrina patria- puede aplicarse de dos maneras: **i**) una es que la materia de la reserva legal es regulada de manera íntegra por la ley formal (reserva legal absoluta) y, por tanto, existe una verdadera limitación para el reglamentista al momento de incidir en la materia a través del acto administrativo; y **ii**) la otra es que la reserva legal opere mediante la regulación de principios básicos de la materia en la ley formal*

permitiendo al reglamentista desarrollar y ejecutarlos (reserva legal relativa), con lo cual podría afirmarse que en cierto modo habría una matización de esta figura, siendo precisamente ésta la modalidad que priva en la práctica.

Pero debe quedar claro que esta flexibilización no ha de entenderse en una remisión que haga la Ley pura y simple al reglamento, sino que, el instrumento sancionatorio dictado por el legislador debe establecer al menos un mínimo de contenido material, es decir, los elementos esenciales del tipo legal para que éstos a su vez puedan ser desarrollados por el reglamentista. Ello conlleva a la limitación lógica de no crear nuevas infracciones.

Vale acotar que sobre este punto, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha expresado lo siguiente:

'(...) Así, la reserva legal se presenta como una limitación formal a la potestad reglamentaria y un mandato específico del Constituyente al Legislador para que sólo este último regule ciertas materias en sus aspectos fundamentales. Es decir, que la reserva legal no sólo limita a la Administración, sino también de manera relevante, al Legislador; toda vez que sujeta su actividad a la regulación de determinadas materias previstas en el Texto Fundamental como competencias exclusivas del Poder Nacional.

En este orden de ideas, en la doctrina se ha venido afirmando que la reserva legal ha adquirido una nueva dimensión, pues no es tanto el deber del legislador de regular, él mismo, directamente, las materias reservadas a la ley, como el que tenga la posibilidad efectiva de hacerlo y decida si va a realizarlo él directamente o a encomendárselo al Poder Ejecutivo. Es, así, como se infiere que la reserva legal implica una prohibición al reglamento de entrar por iniciativa propia en el mencionado ámbito legislativo, pero no prohíbe al legislador autorizar al Poder Ejecutivo para que así lo haga. (Vid. Sentencia de esta Sala N° 1947, del 11/12/2003).

En conexión con lo anterior, debe la Sala recordar que la actividad administrativa por su propia naturaleza se encuentra en una constante y dinámica evolución, suscitándose con frecuencia nuevas situaciones y necesidades que, en su oportunidad, no pudieron ser consideradas por el legislador. De allí que sujetar la actuación de las autoridades administrativas a lo que prescriba exclusivamente un texto de carácter legal, conllevaría indefectiblemente al entramamiento de la gestión pública tornándose esta ineficiente y sin capacidad de respuesta para las nuevas necesidades del colectivo.

Por tales razones, la doctrina ha venido aceptando que el legislador en la misma ley, faculte a la Administración para que dicte reglas y normas reguladoras de la función administrativa, que la doten del ejercicio de cierta libertad de acción en el cumplimiento de sus funciones propias, lo cual de modo alguno puede estimarse como una transgresión a los principios de legalidad y de reserva legal (...)'. (Sentencia Nro. 1444 de esta Sala dictada el 8 de agosto de 2007).

Pues bien, visto que en materia sancionatoria la Administración está limitada por la garantía de la reserva legal y, solo puede actuar en la medida que así lo establezca la Ley y ésta a su vez disponga el marco a desarrollar por el reglamentista, esta Sala en el caso particular considera necesario, en primer lugar, aludir al contenido de la Ley para la Regularización y Control de Arrendamientos de Vivienda, en cuyo Título VII denominado 'De las Sanciones', prevé lo que a continuación se indica:

'Sanciones

Artículo 141. Los infractores de la presente Ley serán sancionados por la Superintendencia Nacional de Arrendamiento (sic) de Vivienda en los siguientes casos y de la siguiente forma:

1. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 12 de la presente Ley, con una multa de cuatrocientas Unidades Tributarias (400 U.T.).*
2. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 14 de la presente Ley, con una multa de cuatrocientas Unidades Tributarias (400 U.T.).*
3. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 15 de la presente Ley, con una multa de cuatrocientas Unidades Tributarias (400 U.T.).*
4. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 24 de la presente Ley, con una multa de cuatrocientas Unidades Tributarias (400 U.T.).*
5. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 36 de la presente Ley, con una multa de cien Unidades Tributarias (100 U.T.)*
6. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 39 de la presente Ley, con una multa de cien Unidades Tributarias (100 U.T.)*
7. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 41 de la presente Ley, con una multa de cuatrocientas Unidades Tributarias (400 U.T.).*
8. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 44 de la presente Ley, con una multa de cuatrocientas Unidades Tributarias (400 U.T.).*
9. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 46 de la presente Ley, con una multa de cincuenta Unidades Tributarias (50 U.T.).*
10. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 47 de la presente Ley, con una multa de cien Unidades Tributarias (100 U.T.).*
11. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 53 de la presente Ley, con una multa de cincuenta Unidades Tributarias (50 U.T.).*
12. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 54 de la presente Ley, con una multa de cuatrocientas Unidades Tributarias (400 U.T.).* 13. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 58 de la presente Ley, con una multa de cien Unidades Tributarias (100 U.T.).*
14. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 91 de la presente Ley, con una multa de cuatrocientas Unidades Tributarias (400 U.T.)*
15. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 126 de la presente Ley, con una multa de cincuenta Unidades Tributarias (50 U.T.)* 16. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 130 de la presente Ley, con una multa de cien Unidades Tributarias (100 U.T.).*
17. *Por el incumplimiento de lo indicado en el artículo 137 de la presente Ley, con una multa de cuatrocientas Unidades Tributarias (400 U.T.).*

A tal efecto, La Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda utilizando todos los medios legales a su alcance, investigará los hechos.

El monto de estas multas pasarán a ser parte del Fondo de Protección al Inquilino o Inquilina y al Pequeño Arrendador.

Desalojo de hecho

Artículo 142. *Todos los desalojos realizados arbitrariamente por el propietario de un inmueble destinado a vivienda, habitación o pensión, serán sancionados con una multa de*

mil Unidades Tributarias (1.000 U.T.). El monto de estas multas pasarán a ser parte del Fondo de Protección al Inquilino o Inquilina y al Pequeño Arrendador.

(...)

De la reincidencia

Artículo 145. En los casos de una primera reincidencia, se aplicará a los infractores el doble de la multa impuesta, y si el infractor reincidiera por tercera vez en la falta, y éste fuere dueño de más de cinco inmuebles destinados al arrendamiento de vivienda, la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda dará inicio a los trámites pertinentes a fin de expropiar el inmueble o inmuebles, según sea el caso. El inmueble o los inmuebles expropiados serán adjudicados a los arrendatarios o arrendatarias que habiten el mismo al momento de la expropiación.

Sanción por obstaculizar las actuaciones

Artículo 146. Quien se opusiere u obstaculizare el cumplimiento de las actuaciones de los funcionarios adscritos o funcionarias adscritas a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda, será sancionado o sancionada con una multa de cincuenta Unidades Tributarias (50 U.T.)’.

La disposición de rango legal contenida en el artículo 141 regula lo concerniente a la imposición sanciones en materia inquilinaria, las cuales se traducen en la aplicación **solo de multas equivalente en unidades tributarias**. Asimismo, prevé los tipos legales al establecer de manera concreta que el incumplimiento de los deberes establecidos en las diecisiete (17) normas allí expresadas (concretamente, los artículos 12, 14, 15, 24, 36, 39, 41, 44, 46, 47, 53, 54, 58, 91, 126, 130 y 137) darán lugar a la sanción.

Por su parte, los artículos 142, 145 y 146 prevén otros tipos legales distintos a los anteriores (desalojo de hecho por parte del arrendador; de la reincidencia y la obstaculización de las actuaciones a los funcionarios del ente regulador), pero que también son sancionables con multa.

Ahora bien, teniendo en cuenta este marco legal, resulta necesario contraponerlo con el acto administrativo atacado en nulidad, y para lo cual es igualmente necesario aludir a las sanciones contenidas en la Providencia Administrativa Nro. 00042 de fecha 27 de marzo de 2014, las cuales son del siguiente tenor:

‘(...) Artículo 3°. El propietario, propietaria, arrendador o arrendadora de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento propiedad de multiarrendadores **que no dé cumplimiento a lo establecido en la presente Providencia Administrativa será multado con Dos Mil Unidades Tributarias (2000 UT) por cada unidad de vivienda que no oferte**, multa que deberá cancelar en un lapso de cinco días hábiles una vez se determine el incumplimiento.

Artículo 4°. En el caso que un propietario, propietaria, arrendador o arrendadora **no cancele la multa de conformidad a lo establecido en el artículo anterior, se le considerará reincidente y se le doblará en valor de la multa**, la cual deberá cancelar en un lapso de cinco días hábiles.

Artículo 5°. En el caso que un propietario, propietaria, arrendador o arrendadora, no cancele la multa de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 4 de la presente providencia administrativa, la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda considerará como título ejecutivo el acto administrativo que determine la reincidencia y

solicitará ante los tribunales competentes el embargo ejecutivo correspondiente sobre el inmueble o inmuebles objeto de la multa (...)'. (Destacado de este fallo).

Como bien puede observarse, el acto administrativo de efectos generales contenido de las 'normas para que los propietarios, propietarias, arrendadores y arrendadoras de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento propiedad de multiarrendadores los oferten en venta a sus arrendatarios o arrendatarias', contempla distintos supuestos de hecho sancionables con multas equivalente a unidades tributarias e incluso, de existir reincidencia, se castiga con el embargo ejecutivo.

Así, se prevé que es sancionable: i) cuando el multiarrendador no cumpla con su obligación de ofertar las viviendas, siendo que por cada unidad de viviendas se multará por dos mil unidades tributarias (2.000 U.T.); ii) si no cancela la multa antes mencionada se duplicará el valor de la misma; iii) en el supuesto de no pagar las multas previamente señaladas, se dictará un acto administrativo en el cual se determinará su reincidencia y éste servirá de título ejecutivo para proceder el embargo por vía judicial.

Vale destacar, que el procedimiento a seguir para la determinación de la sanción será el contenido en el Capítulo VIII, Del Procedimiento Sancionatorio del Reglamento de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda.

Tales sanciones -además- encuentran justificación -según se deriva del texto del propio acto administrativo- en que la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI) (...) como órgano rector en materia de arrendamientos de vivienda debe velar por el cumplimiento de los fines supremos de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, con el objeto de lograr su implementación progresiva, y visto que dentro los fines supremos se encuentra la necesidad de establecer un conjunto de sanciones e indemnizaciones desde una prevención preventiva retributiva, tendientes a generar que los ciudadanos y ciudadanas (sic) se abstenga de violar la Ley, debiendo cumplir y hacer cumplir la leyes'.

Así las cosas, al contrastar el contenido de las normas establecidas en la citada Providencia Administrativa con el texto legal también transcrito de manera parcial, este Máximo Tribunal deriva claramente que la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI) estableció un tipo legal que no está previsto en la mencionada Ley, así como también desarrolló sanciones que tampoco fueron legalizadas, creando e incluso modificando nuevas situaciones que no estaban contenidas en la legislación nacional.

Concretamente, la Providencia Administrativa Nro. 00042 de fecha 27 de marzo de 2014 castiga al multiarrendador por incumplir la obligación de ofertar los inmuebles a los arrendatarios, siendo que esta conducta en modo alguno es sancionable en Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda. En efecto, a lo largo del artículo 141 eiusdem, se precisan todas las acciones y conductas punibles, pero en ninguna de éstas, está contenida el incumplimiento de la preferencia ofertiva establecida en el artículo 131 y la Disposición Transitoria Quinta de la Ley.

Aunado a ello, esta Sala también observa que la Administración a través del acto impugnado creó la imposición de sanciones como el embargo ejecutivo cuando esto ni siquiera fue nombrado en la Ley. En el mismo sentido, actuó al regular sanciones (multas) por encima de los límites previstos legalmente (2.000 U.T. cuando el máximo establecido en la Ley son 400 U.T. para las infracciones y 1.000 U.T. en el caso de los desalojos de hecho), modificando con ello las ya prevista por el legislador.

Lo expuesto conlleva a la inexorable conclusión que el acto administrativo impugnado ciertamente violó la reserva legal, pues creó tipos legales y sanciones que no estaban

*contenidas en la Ley formal y además de ello modificó otros que ya están expresados legalmente. Pero es que incluso, el citado instrumento legal no estableció la necesidad por parte de la Administración de desarrollar algún aspecto de la potestad sancionatoria por la vía sub-legal, sino que, por el contrario, previó en su artículo 20, numerales 7 y 8 que la mencionada Superintendencia debe 'Efectuar los procedimientos para la determinación de ilícitos **sancionados por la presente Ley**, así como el incumplimiento de los deberes y derechos en ella establecidos' e 'Imponer las sanciones y determinar las indemnizaciones a que hubiere lugar, **de conformidad con lo establecido en la presente Ley.**'*

Es decir, que si bien el órgano administrativo competente en materia arrendaticia tiene atribuida potestades sancionatorias, ésta debe aplicarse en los términos previsto en la Ley, la cual -se insiste- reguló los tipos, sanciones y procedimientos, no dejando margen alguno de desarrollo por vía sub-legal (reserva legal absoluta).

Por tanto, si bien la Administración está llamada a hacer cumplir la normativa en materia arrendaticia conforme lo alegó la representación de la República, ello debe serlo dentro del marco de actuación que el propio legislador venezolano estableció para tales fines, pues de lo contrario, ocurre situaciones como la aquí analizada.

Bajo esta óptica, es forzoso entonces para esta Sala considerar que los artículos 3°, 4°, 5° y 7° de las 'normas para que los propietarios, propietarias, arrendadores y arrendadoras de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento propiedad de multiarrendadores los oferten en venta a sus arrendatarios o arrendatarias' son nulos por contrariar la reserva legal contenida en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo y, por tanto, resultan absolutamente nulos de conformidad con lo previsto en el artículo 19, numeral 1 eiusdem. Así se decide.

Visto la anterior declaratoria, esta Sala advierte que resulta innecesario pronunciarse sobre los restantes argumentos expuestos por la representación judicial de los actores, ya que éstos se circunscribían igualmente a atacar las sanciones ya declaradas nulas. Así se establece' (...)'.

Por otra parte, declaró firmes los artículos 1°, 2° y 6°, al considerarlos conforme a Derecho; y visto que en esta demanda no existen argumentos distintos a los ya analizados en la mencionada sentencia, forzoso es declarar el decaimiento de la presente demanda de nulidad. Así se decide.

Finalmente, tal como se hizo en la decisión supra citada, se insta a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Viviendas (SUNAVI), a aplicar el régimen sancionatorio establecido en la Ley para la Regularización y Control de Arrendamientos de Vivienda. Así se establece.

VI DECISIÓN

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

1.- El **DECAIMIENTO DEL OBJETO** de la demanda de nulidad ejercida por los abogados Teresa Borges García y Roberto Hung Cavalieri, actuando como apoderados judiciales del ciudadano JOSÉ VICENTE

MEDINA PINEDA, ya identificados, contra la Providencia Administrativa Nro. 00042 del 27 de marzo de 2014, dictada por la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA (SUNAVI)**, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 40.382 del 28 del mismo mes y año, mediante la cual se establecieron “(...) *las normas para que los propietarios y arrendadores de edificios que tengan veinte años o más dedicados al arrendamiento, los oferten en venta a sus arrendatarios o arrendatarias (...)*”.

2.- Se **INSTA** a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Viviendas (SUNAVI), aplicar el régimen sancionatorio establecido en la Ley para la Regularización y Control de Arrendamientos de Vivienda.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República y al Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los veinte (20) días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019). Años 209º de la Independencia y 160º de la Federación.

La Presidenta –Ponente,
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH VILLARROEL**

El Vicepresidente,
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

La Magistrada,
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado,
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

La Magistrada,
**EULALIA COROMOTO
GUERRERO RIVERO**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD

**En fecha veintiuno (21) de noviembre del
año dos mil diecinueve, se publicó y registró
la anterior sentencia bajo el N° 00729.**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD