



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
EN SU NOMBRE

**EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA  
SALA CONSTITUCIONAL**

**Exp. N° 07-1482**

**MAGISTRADO-PONENTE: MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN**

El 16 de octubre de 2007, los abogados Gustavo Urdaneta Troconis y Jaime Torres Fernández, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 19.591 y 51.232, respectivamente, actuando en representación de **INVERSIONES MARTINIQUE, C.A.**, inscrita ante el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, el 5 de mayo de 1992, bajo el N° 30, Tomo A-3, interpuso ante esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, solicitud de revisión de la sentencia N° 0094, dictada el 30 de enero de 2007, por la Sala Político Administrativa, que declaró sin lugar la apelación ejercida por los solicitantes contra la sentencia dictada el 2 de marzo de 2006, por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo.

El 26 de noviembre de 2007, se dio cuenta en Sala y se designó como ponente al Magistrado Marcos Tulio Dugarte Padrón, quien, con tal carácter, suscribe el presente fallo.

Efectuada la lectura individual del expediente, para decidir se hacen las siguientes consideraciones:

**I**

**ANTECEDENTES**

De un estudio pormenorizado de las actas que conforman el presente expediente, y del escrito de solicitud de revisión presentado por los apoderados judiciales de la parte solicitante, se desprende:

Que, el 5 de enero de 2005, el Presidente del INDECU, dictó acto administrativo, mediante el cual se le impone sanción de multa a Inversiones Martinique, C.A., equivalente a mil trescientas unidades tributarias (1.300 U.T.).

El 21 de abril de 2005, la representación de Inversiones Martinique C.A., interpuso recurso de

reconsideración contra el referido acto administrativo.

El 5 de mayo de 2005, el Presidente del INDECU, mediante Resolución S/N, declaró sin lugar el recurso de reconsideración interpuesto.

El 27 de septiembre de 2005, la representación judicial de Inversiones Martinique, C.A., interpuso recurso de nulidad contra la mencionada Resolución.

El 2 de marzo de 2006, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, declaró inadmisibile el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto.

El 6 de julio de 2006, la parte recurrente presentó ante la Sala Político Administrativa escrito contentivo de la fundamentación del recurso de apelación intentado contra la referida sentencia.

El 30 de enero de 2007, la Sala Político Administrativa de este Máximo Tribunal, confirmó el fallo apelado.

## II

### DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN

La parte solicitante fundamentó la revisión en lo siguiente:

Que la sentencia recurrida desconoce la doctrina establecida en relación al agotamiento optativo de la vía administrativa con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 957 del 9 de mayo de 2006, dictada por la Sala Constitucional.

Que tal desconocimiento hace incurrir a la Sala Político Administrativa en dos errores graves que “(...) chocan contra la doctrina de acceso a la justicia establecida por la Sala Constitucional: 1) Declarar inadmisibile el recurso de nulidad por no haber agotado la vía administrativa, a pesar de que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia ELIMINÓ esa necesidad y 2) Haber interpretado que ante la decisión del recurso de reconsideración que se había interpuesto, no se podía acudir a la sede judicial, sino que se debía obligatoriamente agotar la vía administrativa mediante la interposición del recurso jerárquico”.

Que “(...) Conminar al administrado que le ha sido resuelto un recurso de reconsideración de manera negativa a tener que, obligatoriamente, que intentar el recurso jerárquico, so pena de ser declarada inadmisibile su demanda de nulidad es actuar al margen de la ley y en abierto irrespeto de la doctrina de es(ta) Sala Constitucional”.

Que se afecta la seguridad jurídica al declararse inadmisibile un recurso contencioso administrativo de nulidad sin un sustento legal, toda vez que “(...) nuestro ordenamiento jurídico positivo no permite la declaratoria de inadmisibilidat de una pretensión de nulidad por falta de agotamiento de la vía administrativa (...)”.

Que la sentencia recurrida se aparta de la doctrina establecida por la Sala Constitucional en relación con el principio constitucional *pro actione* y el derecho a la tutela judicial efectiva, al hacer una interpretación errada del aparte quinto del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en virtud de que

el agotamiento de la vía administrativa no constituye un requisito de admisibilidad para los recursos de nulidad contra los actos administrativos, por lo que –a su juicio- dicha interpretación además de ser contraria a derecho, vulnera el “*principio de control judicial de los actos administrativos y desdice de la principal misión de un tribunal contencioso-administrativo, cual es controlar la legalidad de dichos actos*”.

### III

#### DEL FALLO IMPUGNADO

El 30 de enero de 2007, la Sala Político Administrativa de este Máximo Tribunal, dictó sentencia en la cual declaró sin lugar el recurso de apelación interpuesto por la representación judicial de Inversiones Martinique, C.A., contra la sentencia dictada el 2 de marzo de 2006, por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, sobre la base de las siguientes consideraciones:

Que “(...) la Sala Constitucional, en interpretación del mencionado criterio de esta Sala, sostuvo en sentencia del 16 de diciembre de 2004, caso: *María Dorila Canelón y otros vs. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*, que el acceso previo a la vía administrativa era opcional para el recurrente, pero que en caso de haberse utilizado dicha vía, era impretermitible su agotamiento antes de acudir a la vía contencioso administrativa”.

Que “(...) esta Sala ha puntualizado, además, que el agotamiento de la vía administrativa, en caso de haberse optado por su uso, no solamente entraña la interposición de los recursos administrativos pertinentes, sino que es fundamental para acudir a los órganos jurisdiccionales que el órgano administrativo haya dado respuesta definitiva al recurso incoado o, en su defecto, haya operado el silencio administrativo negativo (vid. sentencia del 23 de noviembre de 2005, caso: *Teresa de Jesús Centeno de Díaz vs. Alcaldía del Municipio Simón Rodríguez del Estado Anzoátegui* y sentencia del 4 de octubre de 2006, caso: *El Ranchón de Abreu, C.A. vs. Ministro de Infraestructura*)”.

Que “(...) la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, aplicó correctamente los criterios jurisprudenciales precedentemente aludidos, manteniendo el orden procesal y la vigencia de los principios adjetivos que informan el proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, motivando debidamente su actuación en la sentencia apelada”.

Que “(...) el mencionado órgano jurisdiccional expuso previamente en la parte motiva de su decisión (sentencia apelada) la exclusión legislativa de la carga del recurrente de acudir previamente a la vía administrativa a fin de tener acceso a la vía contencioso administrativa, siendo facultativo para el particular acudir a la Administración o a los Tribunales, para luego puntualizarse en el fallo apelado el criterio jurisprudencial conforme al cual el particular, una vez que haya optado por hacer uso de la vía administrativa, debe agotarla como un requisito de admisibilidad a la jurisdicción contencioso administrativa; razonamiento este plenamente congruente y armónico con los mencionados criterios jurisprudenciales”.

Que, “(...) el derecho de acceso a los órganos de administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, plasmados en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, si bien le otorgan al particular facultad para hacer uso de la acción frente a los órganos de la administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, no es de carácter absoluto en el sentido de que las formas y procedimientos, así como las condiciones procesales, deben relajarse o eliminarse como resultado del principio *pro actione*.”

Que “Tal interpretación resultaría por demás injusta y contraproducente, máxime cuando las formalidades y condiciones procesales están diseñadas para mantener no solamente a las partes, sino a los potenciales interesados, en el pleno ejercicio de sus derechos a la defensa y al debido proceso, manteniendo un equilibrio armónico que no puede interpretarse sino como medios de obtención de la justicia, y no como formalidades innecesarias. Asimismo, debe recordarse, que el Juez no solamente se encuentra obligado frente al actor respecto al máximo desarrollo de su derecho de acción, sino frente al demandado, terceros e interesados, en relación a su derecho a la defensa, debido proceso, seguridad jurídica y, en definitiva, la tutela judicial efectiva”.

Finalmente, señaló que “(...) el criterio expuesto por el a quo en la sentencia apelada es cónsona con la interpretación de es(a) Sala y la Sala Constitucional sobre el principio constitucional *pro actione*, las formas y condiciones fundamentales para garantizar la integridad del proceso como medio para la obtención de la justicia, razón por la cual debe (esa) (...) Sala desestimar la denuncia de inconstitucionalidad por violación del aludido principio”.

#### IV

#### DE LA COMPETENCIA

Corresponde a esta Sala pronunciarse previamente sobre su competencia para conocer de la solicitud de revisión de la sentencia que se analiza, y para ello observa:

El artículo 336, numeral 10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece lo siguiente:

*“Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:*

*Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva”.*

En efecto, dentro de las potestades atribuidas por la Carta Magna en forma exclusiva a la Sala Constitucional, se encuentra la de velar por la supremacía y efectividad de las normas y principios

constitucionales, a los fines de garantizar la uniformidad en la interpretación de los preceptos fundamentales y en resguardo de la seguridad jurídica.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, dispone:

*“Es de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia como más alto Tribunal de la República.*

*4. Revisar las sentencias dictadas por una de las Salas, cuando se denuncie fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República, o que haya sido dictada como consecuencia de un error inexcusable, dolo, cohecho o prevaricación...”.*

Asimismo, en el fallo N° 93 del 6 de febrero de 2001 (caso: *Corpoturismo*), esta Sala determinó su potestad extraordinaria, excepcional, restringida y discrecional, de revisar las siguientes decisiones judiciales:

*“(...) 1. Las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional de cualquier carácter, dictadas por las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y por cualquier juzgado o tribunal del país.*

*2. Las sentencias definitivamente firmes de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República o las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia.*

*3. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país apartándose u obviando expresa o tácitamente alguna interpretación de la Constitución contenida en alguna sentencia dictada por esta Sala con anterioridad al fallo impugnado, realizando un errado control de constitucionalidad al aplicar indebidamente la norma constitucional.*

*4. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional. En estos casos hay también un errado control constitucional (...).”.*

El presente caso está referido a una solicitud de revisión respecto de una decisión definitivamente firme dictada por la Sala Político Administrativa, por lo que esta Sala resulta competente para conocer la misma, y así se declara.

## V

### CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

En primer término, debe esta Sala destacar que la vía extraordinaria de revisión ha sido concebida como un medio para preservar la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales, o para corregir graves infracciones a sus principios o reglas (vid. sents. 1760/2001 y 1862/2001), lo que será determinado por la Sala en cada caso, siendo siempre facultativo de ésta su procedencia. Su extraordinariedad

justifica la manera selectiva con que se juzga la procedencia de las solicitudes interpuestas, pues la Sala no está vinculada a las peticiones que se hagan en este sentido (vid. sent. 44/2000, caso: Francia Josefina Rondón Astor).

Ahora bien, en el presente caso se solicitó a esta Sala Constitucional el ejercicio de la facultad de revisión, visto que la Sala Político Administrativa declaró sin lugar la apelación interpuesta por la parte solicitante, y confirmó la sentencia dictada el 2 de marzo de 2006 por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, que declaró inadmisibile el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por la representación judicial de Inversiones Martinique, C.A.

Para decidir, la Sala observa:

Esta Sala Constitucional en sentencia N° 957 del 9 de mayo de 2006 (caso: *Luis Eduardo Moncada Izquierdo*), dejó sentando el criterio relativo a que cuando se intenta un recurso administrativo, el recurrente, para poder incoar la demanda contencioso administrativa que corresponda, debe, o bien esperar la respuesta expresa del recurso, o el silencio administrativo negativo, de conformidad con lo que dispone el artículo 92 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Así, en la referida sentencia N° 957/06, esta Sala estableció lo siguiente:

*“(...) la Sala considera que, por cuanto el recurso de reconsideración no se pronunció sobre el fondo del asunto, el quejoso dispondrá de la pretensión contencioso administrativa para la satisfacción de su pretensión de tutela de derechos constitucionales; medio judicial que puede ser interpuesto sin que deba agotarse, de manera previa y obligatoria, la vía administrativa, puesto que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia eliminó el requisito del agotamiento previo de la vía gubernativa como un presupuesto necesario para la admisión de la pretensión contencioso administrativa de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares y la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de este Supremo Tribunal así ya lo ha precisado (Ver, entre otras, sentencias n<sup>os</sup> 786/2004, 944/2004 y 1609/2004); de forma tal que el justiciable pueda escoger entre acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa o el ejercicio de los recursos administrativos.*

*En este caso, el recurso de reconsideración fue decidido en los términos que se señaló precedentemente, por lo que, contra esa decisión o contra la que resuelva el asunto –o en el caso de que hubiera operado el silencio administrativo–, el administrado puede válidamente acudir a la sede judicial para la protección de su situación jurídica. La aclaratoria es pertinente, pues es deber de la Sala, como máxima intérprete y garante de la Constitución, garantizar el acceso a la justicia.*

*En efecto, es preciso aclarar que, por cuanto los actos administrativos inciden en la esfera*

jurídica de sus destinatarios desde que son dictados, por su carácter de ejecutividad y ejecutoriedad el interesado puede dirigirse a la sede judicial sin necesidad de agotamiento de la vía administrativa, pues esto último constituiría una interpretación contraria al principio constitucional pro actione (artículo 26 constitucional).

En decisión n° 97/2005, esta Sala, respecto de ese principio constitucional, señaló: ‘El alcance del principio pro actione (a favor de la acción) ha sido objeto de un sistemático tratamiento por parte de esta Sala. La conclusión que se puede extraer de las decisiones que han considerado el tema, es que las condiciones y requisitos de acceso a la justicia no deben imposibilitar o frustrar injustificadamente el ejercicio de la acción a través de la cual se deduce la pretensión, toda vez que ‘el propio derecho a la tutela judicial efectiva garantiza la posibilidad de ejercicio eficiente de los medios de defensa, así como una interpretación de los mecanismos procesales relativos a la admisibilidad que favorezca el acceso a los ciudadanos a los órganos de justicia’ (s.S.C. n° 1.064 del 19.09.00).’

Lo que sí debe quedar claro es que, cuando se intenta un recurso administrativo, el recurrente, para poder incoar la demanda contencioso administrativa que corresponda, debe o bien esperar la respuesta expresa del recurso o el silencio administrativo negativo, de conformidad con lo que dispone el artículo 92 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos’. (Subrayado nuestro).

Por otra parte, se observa que la decisión objeto de revisión se fundamentó en una sentencia de esta Sala Constitucional, del 16 de diciembre de 2004, (caso: *María Dorila Canelón y otros*), en el que se establecía que “(...) el acceso previo a la vía administrativa era opcional para el recurrente, pero que en caso de haberse utilizado dicha vía, era impretermitible su agotamiento antes de acudir a la vía contencioso administrativa”, la cual es de fecha anterior a la citada parcialmente *ut supra*, en la que se deja sentado el criterio relativo a que cuando se intenta un recurso administrativo, el recurrente, para poder incoar la demanda contencioso administrativa que corresponda, debe o bien esperar la respuesta expresa del recurso o el silencio administrativo negativo, sin que pueda obligársele a ejercer el recurso jerárquico.

Ahora bien, considera esta Sala que es necesario dejar claro a fin de garantizar el principio *pro actione* consagrado en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, que las causales de inadmisibilidad deben estar contenidas expresamente en el texto legal, por lo que no podrá declararse la inadmisibilidad de una acción o un recurso, sin que la causal se encuentre expresamente contenida en ley (Vid. Sentencia N° 759 del 20 de julio de 2000).

En este sentido, es oportuno indicar que en virtud de que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, eliminó el requisito previo de agotamiento de la vía administrativa como un presupuesto necesario para la admisión de la pretensión contencioso administrativa de nulidad contra un acto administrativo de

efectos particulares, esta Sala debe ser congruente con lo establecido en la referida Ley y no condicionar al que accede al órgano jurisdiccional a intentar el recurso jerárquico una vez obtenida la decisión del recurso de reconsideración o haber operado el silencio administrativo, garantizando de esta manera la tutela judicial efectiva, el principio *pro actione* y el principio “antiformalista” consagrados en los artículos 26 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Así se decide.

Así las cosas, considera esta Sala que la Sala Político Administrativa fundamentó su decisión en el hecho de que una vez que el particular hubiese decidido ir a la vía administrativa, debe agotarla como requisito de admisibilidad para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual vulnera el orden público y limita de manera indebida el acceso a la justicia, en los términos expuestos por esta Sala, toda vez que las causales de admisibilidad deben estar legalmente establecidas y no debe condicionarse al particular que accede al órgano jurisdiccional a cumplir con formalismos que no se encuentran establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que, en consecuencia, se debe declarar ha lugar la presente solicitud de revisión y ordenar a la Sala Político Administrativa que dicte un nuevo pronunciamiento, en acatamiento a lo expuesto en este fallo, y así se decide.

En virtud de lo expuesto, esta Sala a fin de garantizar la uniformidad en la interpretación de normas y principios constitucionales y, en ejercicio de las potestades que tiene atribuidas en materia de revisión, anula la sentencia que dictó el 30 de enero de 2007, la Sala Político Administrativa. Así se declara.

### DECISIÓN

Por las razones antes expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara **HA LUGAR** la solicitud de revisión interpuesta por los abogados Gustavo Urdaneta Troconis y Jaime Torres Fernández, actuando en representación de **INVERSIONES MARTINIQUE, C.A.**, contra la sentencia N° 0094, dictada el 30 de enero de 2007, por la Sala Político Administrativa de este Máximo Tribunal, y se **ANULA** el referido fallo. En consecuencia, se **ORDENA** remitir copia de la presente sentencia a la Sala Político Administrativa a los fines de que dicte un nuevo pronunciamiento, en acatamiento a lo expuesto en este fallo.

Publíquese y regístrese. Cúmplase lo ordenado y remítase copia de la presente decisión a la Sala Político Administrativa.

Dada, firmada y sellada, en el Salón de Audiencias del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, en Caracas, a los 20 días del mes de febrero de dos mil ocho. Años: 197° de la Independencia y 148° de la Federación.

La Presidenta,

**LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO**



El Vicepresidente,

**JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO**

Los Magistrados,

**PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ**

**FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ**

**MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN**

Ponente

**CARMEN ZULETA DE MERCHÁN**

**ARCADIO DELGADO ROSALES**

El Secretario,

**JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO**

EXP. 07-1482/MTDP