

 Las actas que dan inicio a un procedimiento administrativo, así como todos aquellos actos dictados en el transcurso del mismo, se consideran actos administrativos de mero trámite. , **Sentencia Nro. 01202 del 03/10/2002. Sala Político Administrativa.**

Magistrado Ponente **HADEL MOSTAFÁ PAOLINI**  
**Exp. N° 2000-0928**

En fecha 28 de agosto de 2000, la abogada Rosalba Pereira Colls, inscrita en el Inpreabogado bajo el N° 13.049, actuando en su carácter de apoderada judicial de la sociedad mercantil **ASERCA AIRLINES, C.A.**, inscrita en el Registro de Comercio que llevaba el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo en fecha 6 de marzo de 1968, bajo el N° 746, interpuso ante esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con solicitud de medida cautelar de suspensión de efectos, contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la resolución N° 004, dictada por el Ministro de Infraestructura el 28 de febrero de 2000, por medio de la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad mercantil antes identificada, el 17 de agosto de 1999 contra la resolución N° 031 del 26 de julio de 1999, y en consecuencia, se confirmaron los actos administrativos contenidos en las resoluciones Nros. 160, 161, 164 y 184, todas de fecha 1° de junio de 1999 y 110 del 12 de abril de 1999, emanadas del Director General Sectorial de Transporte Aéreo, mediante las cuales se le impuso a la sociedad mercantil Aserca Airlines, C.A., multas por las cantidades de doscientas veinticinco unidades tributarias (225 U.T.), en cada una de dichas resoluciones.

El 19 de septiembre de 2000, se dio cuenta en Sala y se ordenó oficiar al Ministerio de Infraestructura a los fines de solicitar la remisión del expediente administrativo.

El 29 de septiembre de 2000, se acordó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación, a los fines de que se pronunciara sobre la admisión del presente recurso.

Por auto dictado el 17 de octubre de 2000, el Juzgado de Sustanciación admitió el recurso interpuesto cuanto ha lugar en derecho y de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ordenó notificar a los ciudadanos Fiscal General de la República y Procuradora General de la República, e igualmente, ordenó librar el cartel de emplazamiento al cual alude el referido artículo.

Asimismo, se acordó oficiar al ciudadano Ministro de Infraestructura, remitiéndole para su conocimiento copia certificada del presente auto. En cuanto a la solicitud de pronunciamiento previo referido a la suspensión de efectos del acto impugnado, de conformidad con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se acordó abrir cuaderno separado a los fines de que esta Sala emitiera la decisión correspondiente.

El 29 de noviembre de 2000, se libró el cartel de emplazamiento ordenado en el auto de admisión.

El 13 de diciembre de 2000, la apoderada judicial de la recurrente consignó el cartel aludido, con el objeto de que fuera agregado a los autos.

Adjunto al oficio N° DM/CJ-2000-2587 del 15 de diciembre de 2000, el ente recurrido remitió los expedientes administrativos relacionados con el presente juicio, los cuales fueron recibidos el día 19 del mismo mes y año.

El 17 de enero de 2001, la apoderada judicial de la recurrente presentó escrito de promoción de pruebas.

El 1 de febrero de 2001, el Juzgado de Sustanciación admitió las pruebas promovidas por no ser manifiestamente ilegales ni impertinentes, salvo su apreciación en la definitiva. Asimismo, acordó pasar el expediente a la Sala, el cual se recibió el día 6 del mismo mes y año.

En virtud de la designación de los Magistrados Hadel Mostafá Paolini y Yolanda Jaimes Guerrero, y la ratificación del Magistrado Levis Ignacio Zerpa, por la Asamblea Nacional en sesión de fecha 20 de diciembre de 2000, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.105 del día 22 del mismo mes y año, se reconstituyó la Sala Político-Administrativa el 27 de diciembre de dicho año, y se ordenó la continuación de la presente causa en el estado en que se encontraba.

El 8 de febrero de 2001 se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado **HADEL MOSTAFÁ PAOLINI**. Asimismo, se fijó el quinto día de despacho siguiente para comenzar la relación de la causa.

El 21 de febrero de 2001, comenzó la relación de la causa y de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se fijó el

acto de informes, para el primer día de despacho siguiente al vencimiento de los quince días calendarios ininterrumpidos contados a partir de la presente fecha, inclusive.

El 8 de marzo de 2001, oportunidad fijada para que tuviere lugar el acto de informes, se dejó constancia que comparecieron las partes y consignaron sus respectivos escritos, los cuales se acordó agregar a los autos.

Por sentencia dictada el 17 de abril de 2001, esta Sala negó la suspensión de efectos solicitada por la apoderada judicial de la recurrente.

El 8 de mayo de 2001, terminó la relación de la causa en el presente juicio. En la misma fecha se dijo “Vistos”.

El 7 de febrero de 2002, la apoderada judicial de la recurrente solicitó a esta Sala procediera a dictar sentencia.

Realizado el estudio de las actas que conforman el presente expediente, esta Sala Político-Administrativa pasa a dictar sentencia con fundamento en las siguientes consideraciones.

## **I DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

El acto administrativo recurrido es el contenido en la resolución N° 004 del 28 de febrero de 2000, dictada por el Ministro de Infraestructura, por la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad mercantil Acerca Airlines C.A., el 17 de agosto de 1999 contra la resolución N° 031 del 26 de julio de 1999, y en consecuencia, se confirmaron los actos administrativos contenidos en las resoluciones Nros. 160, 161, 164 y 184, todas de fecha 1° de junio de 1999 y 110 del 12 de abril de 1999, emanadas del Director General Sectorial de Transporte Aéreo mediante las cuales las cuales se le impuso a la referida sociedad mercantil multas por las cantidades de doscientas veinticinco unidades tributarias (225 U.T.), en cada una de dichas resoluciones.

A los fines de argumentar la motivación del acto impugnado en sede administrativa, señaló el ente recurrido, que “...*en cada expediente administrativo analizado se cumplió a cabalidad el procedimiento administrativo de conformidad con Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales normativa establecida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y con la norma de remisión contenida en el artículo 87 de la Ley de Aviación Civil*”.

Asimismo, en cuanto al incumplimiento de horarios de vuelo, continuó señalando, que de la revisión de los expedientes administrativos “...no se evidencia prueba alguna que el incumplimiento de horarios se debió a un hecho imprevisible, no demostrando la recurrente absolutamente nada en este sentido. En consecuencia, por no haber cumplido con la obligación de demostrar que su incumplimiento se debió a una causa inimputable, queda evidenciado la flagrante violación de la norma contenida en el último aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil...”.

En cuanto a lo alegado por la recurrente referente a que a la Administración le corresponde demostrar la veracidad de los hechos y no tomar una decisión “a priori”, afirmó que “...el procedimiento sancionatorio anteriormente desglosado se cumplió a cabalidad de conformidad con la normativa legal aplicable, por lo que el alegato antes referido carece de fundamentación alguna por cuanto al cumplirse legalmente el procedimiento, el Ministerio cumple con su obligación instructora, y en consecuencia el acto administrativo dictado es legítimo”.

Por último, en cuanto a lo aseverado por la recurrente al impugnar el acto objeto del recurso jerárquico, en relación a que aún cuando un funcionario público sea competente para levantar un acta de inicio de procedimiento administrativo, éstas no sirven de medio de prueba alguno, indicó que “...si el acto administrativo constituye una declaración de conocimiento efectuada por un Funcionario Público competente, y el Acta de Inicio de Procedimiento, es un acto administrativo, la finalidad de la misma es dejar constancia de algo que aconteció, y que se encuentra dentro de la esfera del conocimiento de ese funcionario precisamente por el ejercicio legal de sus funciones, lo cual conjugado con el principio de legitimidad que acompaña a los actos administrativos nos permite concluir que de esa Acta sí se pueden inferir datos veraces para la formación del acto administrativo definitivo que decide el procedimiento respectivo, desechándose, en consecuencia, el alegato de la recurrente”.

## **II DEL RECURSO DE NULIDAD INTERPUESTO**

La apoderada judicial del recurrente fundamentó el recurso contencioso administrativo de nulidad en los siguientes argumentos:

Comenzó señalando que la Administración “...no es libre de dar por supuesto

*determinados hechos, sino que tiene que comprobarlos y luego calificarlos, para determinar si son suficientes para tomar una decisión administrativa adecuada”.*

En tal sentido, indicó que la actuación de su representada no violó la norma prevista en el artículo 38 de la Ley de Aviación Civil, ya que *“...mi representada es una empresa que se adecua, perfectamente, con la definición que de transporte aéreo contempla la Ley de Aviación Civil y cuyo servicio se presta de acuerdo a sus exigencias, motivo por el cual, la base legal que la administración tomó en el caso de la recurrida, a los efectos del procedimiento iniciado, no se adecua con el supuesto de hecho (presunta infracción) y en consecuencia, con el contenido de la norma, (Art. 38 ut supra), lo cual constituye un vicio en la causa o motivo del acto, que lo afecta de nulidad, y así lo solicito”.*

Como segunda denuncia, planteó el presunto incumplimiento por parte de la Administración, de la normativa prevista en el artículo 18 ordinales 5° y 7° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ya que *“...1) El funcionario que levantó el Acta de Infracción el cual colocó su nombre, cédula de identidad, el cargo con abreviaturas y firma y que actuaba por delegación no colocó el número y fecha del acto de delegación que le confirió la competencia como funcionario adscrito a ese Ministerio para levantar dicha acta. 2) Que en donde aparece el Representante de la Empresa firmó un empleado de la misma colocando igualmente el nombre, cédula de identidad y el cargo, pero en ningún momento aceptando dicho retardo, sino dando por recibido el Acta; por lo que la única persona que tiene cualidad legal para firmar dichas actas y como se indica (sic) el formato del Acta de Infracción Aeronáutica es el Representante de la Empresa, y que el funcionario sabía de antemano que el empleado que firmó el acta de infracción no era el representante de la misma. 3) Que el funcionario actuando al momento que levantó el Acta de Infracción Aeronáutica tuvo que haber anexado a dicha acta el Itinerario correspondiente para ese momento y así comprobar y dejar claro que el vuelo en cuestión es el que correspondía para ese día y hora ya que era la única forma de comprobar la veracidad que dicho retardo fue de tantas horas y/o tantos minutos. 4) Que el funcionario y/o funcionarios que levantaron las actas en ningún momento colocaron en las mismas las razones del retardo. Por lo que en los supuestos retardos pudieron haber (sic) ocasionados por una causa imprevista ajena a la voluntad de la empresa, como ejemplo mal tiempo, congestión en las pistas y/o control de tráfico aéreo”.*

Asimismo, señaló que las Actas de Infracción levantadas por la Administración, no tienen valor jurídico alguno, y por lo tanto, no sirven de medio de prueba ya que de conformidad con la norma prevista en el artículo 81 de la “Ley de Administración Central” en ningún caso, *“...se pueden expedir las llamadas ‘Certificaciones de Mera Relación’ (que es a lo que en definitiva se contraen dichas actas de infracción), lo que, sin duda alguna, afecta la nulidad de este procedimiento”*.

En tercer lugar, alegó la presunta violación a la falta de adecuación y proporcionalidad de la sanción aplicada con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, ya que *“...las causas que impidieron el cumplimiento del horario, fueron producto de fallas que se originaron en vuelo, lo cual ameritó, que las aeronaves hubieran sido objeto de revisión por parte de los mecánicos de la aerolínea, lo que produjo el retardo en los subsiguientes vuelos del itinerario; y esto es así, por que (sic) lo que está en juego es la seguridad aérea, y, por ende, la seguridad de los pasajeros, y sería una irresponsabilidad de la empresa, no atender los imprevistos surgidos (fallas mecánicas o de otra índole), por complacer a un funcionario para que el vuelo salga a su hora”*.

Con base a lo anterior, reiteró que su representada no puede responder por acontecimiento imprevisibles, por cuanto no infringió norma alguna y en consecuencia no ha debido ser sancionada por hechos no sucedidos ni mucho menos comprobados.

En cuarto término, alegó la presunta incompetencia del funcionario por ausencia temporal de capacidad, debido a que supuestamente los procedimientos administrativos instaurados que culminaron con la emisión de la resolución impugnada, violaron el lapso dispuesto en la norma prevista en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En quinto lugar, denunció la presunta ausencia de base legal, ya que al haber sido sancionada su representada de conformidad con la norma prevista en el artículo 70 ordinal 1º de la Ley de Aviación Civil, remitiendo a unidades tributarias, *“...sin establecer el monto específico en bolívares de las multas aplicables, incurre en violación del principio de legalidad de las sanciones administrativas, pues por esa vía el legislador, en lugar de definir las sanciones respectivas, ha dejado al arbitrio de la administración la fijación definitiva de tales sanciones, mediante el mecanismo de la cuantificación de las unidades*

*tributarias (U.T.)”.*

*En tal sentido, señaló que “...no puede admitirse, en efecto, que el celo que ha puesto el constituyente en resguardar los derechos de los particulares, otorgando la protección de la reserva legal en materia de definición de sanciones, sea puesto a un lado por el legislador y que, por razones meramente fiscalistas, se faculte a la Administración para que mediante actos de rango sublegal sea ella misma la que fije el monto de las sanciones que sus órganos aplicarán”.*

*En el mismo orden de ideas, concluyó que “...la Resolución impugnada y en general, todos los actos cumplidos durante el procedimiento administrativo, tanto los dictados en la etapa constitutiva, como los producidos a consecuencia de los recursos intentados por mi representada, se limitan a establecer las multas haciendo referencia a un número de Unidades Tributarias (U.T.), sin señalar cuál es el monto en bolívares de cada unidad tributaria aplicable a cada caso, y sin efectuar la respectiva conversión de Unidades Tributarias a bolívares. Tampoco se indica en los actos recurridos, sí la conversión de Unidades Tributarias a bolívares debe efectuarse según el monto que aquellas tenían para la fecha en que (sic) produjeron los supuestos hechos que originaron la sanción impuesta, o si por el contrario, ello debe hacerse tomando como base el valor de la Unidad Tributaria para el momento en que dicte la planilla de liquidación”.*

*Por último, alegó la supuesta violación del derecho a la defensa y al debido proceso, por cuanto “...la DGSTA no se limitó a la formalización del acto, ya que éste está basado en el levantamiento de un acta de infracción, que por lo demás adolece de vicios en su realización, y la utiliza como fundamento de su actuación, confundiendo así la esencia de ambas potestades, todo ello con el propósito indiscriminado y arbitrario de violentar el Derecho a la defensa y al debido proceso de mí representada y así estimar grave la falta en que supuestamente ella incurriera”.*

### **III ARGUMENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

La abogada Milagros Ortiz Zerpa, inscrita en el Inpreabogado bajo el N° 31.995, actuando en representación de la República por delegación de la Procuradora General de la República, argumentó en su escrito de informes, lo siguiente:

En cuanto al primer alegato planteado por la recurrente, referente al supuesto vicio en la causa del acto administrativo, indicó que *“...las referidas Actas, en virtud de la infracción que contemplan, constituyen el motivo de los actos iniciales de apertura de los distintos procedimientos administrativos, que originaron la emisión de las resoluciones mencionadas”*.

Asimismo, señaló que la recurrente, *“...incurre en un error al formular su alegato, pues aduce que el supuesto vicio en la causa de las Actas de infracción aeronáutica, antes referidas, origina la inmotivación de la resolución N° 110 dictada por la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Infraestructura el 12 de abril de 1999 y, de las Resoluciones Nos. 160, 161, 164 y 184 emitidas por la referida autoridad administrativa el 01 de junio de 1999, confirmadas por la resolución impugnada”*.

En cuanto al vicio de incompetencia formulado por la apoderada judicial de la recurrente, argumentó la representante de la República, que la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo, adscrita al Ministerio de Infraestructura, *“...notificó a la empresa recurrente de los distintos procedimientos administrativos iniciados de oficio en fechas 29 de enero de 1999 y, 19 de febrero de 1999, respectivamente, emitiendo la resolución N° 110 en fecha 12 de abril de 1999 y, las Resoluciones Nos. 160, 161, 164 y 184 el 01 de junio de 1999, es decir, que la Administración tramitó y decidió el caso dentro del lapso de cuatro (4) meses establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, antes transcrito, lapso que se computó a partir de las fechas de notificación de la empresa recurrente, de los distintos procedimientos administrativos iniciados de oficio, esto es, a partir del 29 de enero de 1999 y, del 19 de febrero de 1999, respectivamente, en observancia de lo dispuesto en el artículo 61, eiusdem”*.

En cuanto a lo afirmado por la apoderada de la recurrente referente a la supuesta violación del derecho a la defensa, afirmó que *“...las Actas de infracción aeronáutica emitidas por la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Infraestructura no califican de manera arbitraria la actuación de la empresa recurrente, sino que por el contrario, precisan de manera concreta las infracciones en que incurrió la empresa Aserca Airlines, C.A., por tanto, la Resolución N° 004 de fecha 28 de febrero del año 2000, que se basa en las referidas Actas, no vulnera el derecho a la defensa de la empresa recurrente”*.

#### IV MOTIVACIÓN PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala, pronunciarse sobre el recurso contencioso administrativo de nulidad, interpuesto contra el acto administrativo contenido en la resolución N° 004 de fecha 28 de febrero de 2000, dictada por el Ministro de Infraestructura. Al respecto observa:

Se desprende de las actas que corren insertas a los expedientes administrativos recibidos el 19 de diciembre de 2000, identificados con los números 0040199, 01100199, 01110199, 01250199 y 01360199, los cuales guardan relación con el acto administrativo impugnado, lo siguiente:

Tiene lugar la presente causa, con motivo de los procedimientos administrativos iniciados de oficio por parte de la Dirección de Transporte Aéreo del entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones (hoy Ministerio de Infraestructura) según Actas de Infracción Aeronáutica suscritas en fechas 20 de agosto de 1998, correspondiente al vuelo número 744; 6 de septiembre de 1998, correspondiente a los vuelos números 746 y 762; 13 de septiembre de 1998, correspondiente al vuelo número 762 y 25 de septiembre de 1998, correspondiente al vuelo número 404, por haber efectuado la sociedad mercantil Aserca Airlines, C.A. dichos vuelos con retardo.

En fechas 29 de enero y 19 de febrero de 1999, la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo del prenombrado Ministerio, notificó a la prenombrada sociedad de comercio del inicio del procedimiento administrativo correspondiente a cada una de las Actas de Infracción previamente identificadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Posteriormente, la representante de la sociedad mercantil Aserca Airlines, C.A. presentó los escritos de alegatos correspondientes, a que se refiere la norma referida.

En fecha 12 de abril de 1999, la autoridad administrativa emitió la resolución N° 110, mediante la cual le impuso a la sociedad mercantil antes señalada, multa por la cantidad de doscientas veinticinco unidades tributarias (225 U.T.), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 numeral 1 de la Ley de Aviación Civil, por infringir la norma prevista en el artículo 38 *eiusdem*.

El 1 de junio de 1999, fueron emitidas las resoluciones números 160, 161, 164 y 184, por las cuales fue sancionada la mencionada sociedad de comercio, con multa por la cantidad de doscientas veinticinco unidades tributarias (225 U.T.), en cada una de las resoluciones, por los mismos motivos previamente señalados.

El 6 de julio de 1999, la sociedad mercantil Aserca Airlines, C.A. interpuso los recursos de reconsideración correspondientes a las resoluciones señaladas. En fecha 26 de julio de 1999, la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo del entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones (hoy Ministerio de Infraestructura), dictó la resolución N° 031, por medio de la cual ratificó el contenido de los actos administrativos contenidos en las resoluciones números 160, 161, 164 y 184, todas de fecha 1 de junio de 1999 y 110 del 12 de abril de 1999.

El 17 de agosto de 1999, la representante de la recurrente interpuso recurso jerárquico contra la resolución N° 031, el cual fue declarado sin lugar mediante la resolución N° 004, dictada por el Ministro de Infraestructura, la cual constituye el objeto de impugnación del presente recurso.

En atención a las actuaciones y consideraciones fácticas antes indicadas, pasa esta Sala a decidir las denuncias expuestas por la apoderada judicial de la recurrente y a tal efecto constata lo siguiente:

La primera denuncia planteada por la apoderada judicial de la recurrente se refiere al supuesto *“vicio en la motivación o causa”*, ya que supuestamente, la Administración *“...no es libre de dar por supuesto determinados hechos, sino que tiene que comprobarlos y luego calificarlos, para determinar si son suficientes para tomar una decisión administrativa adecuada”*.

Ante tal circunstancia, esta Sala constata de la revisión de las actas que cursan en los expedientes administrativos, que la causa o motivo del acto administrativo impugnado, es el retardo en que incurrió la recurrente para efectuar sus vuelos regulares, según consta de las Actas de Infracción Aeronáutica suscritas en fechas 20 de agosto de 1998, correspondiente al vuelo número 744; 6 de septiembre de 1998, correspondiente a los vuelos números 746 y 762; 13 de septiembre de 1998, correspondiente al vuelo número 762 y 25 de septiembre de 1998, correspondiente al vuelo número 404, lo cual trajo como

consecuencia, la aplicación de la sanción prevista en artículo 70 numeral 1 de la Ley de Aviación Civil, por contravenir la norma prevista en el artículo 38 tercer aparte *eiusdem*, la cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 38**

(...)

*El servicio público de transporte aéreo regular será de permanente accesibilidad al público y se efectuará de acuerdo con itinerarios, frecuencias de vuelo, horarios y tarifas previamente aprobados”.*

Frente a tal situación y de acuerdo a lo señalado por la representante de la recurrente, al afirmar que la norma transcrita, “*no se adecua con el supuesto de hecho (presunta infracción) (...) lo cual constituye un vicio en la causa o motivo del acto*”, considera esta Sala que la situación de hecho verificada por el retardo en que incurrió la recurrente en los vuelos antes señalados, infringió la norma antes señalada, ya que los mismos no se efectuaron de acuerdo con los horarios previamente aprobados por las autoridades competentes.

Resuelto lo anterior y a los fines de ahondar aún más en la resolución de la denuncia identificada como “*vicio en la motivación o causa*”, considera oportuno esta Sala, señalarle a la apoderada judicial de la recurrente, que el presente alegato fue planteado en términos ambiguos y confusos, ya que la motivación y la causa, son dos elementos distintos que debe contener un acto administrativo, los cuales se corresponden a vicios igualmente diferentes (inmotivación y falso supuesto respectivamente) que deben plantearse por separado, ya que la ocurrencia de uno no implica necesariamente la verificación del otro.

No obstante lo anterior, considera esta Sala que la resolución impugnada se encuentra suficientemente motivada, dando cumplimiento a la norma prevista en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ya que la misma contiene una relación suficiente tanto de los fundamentos legales como de los hechos constitutivos de las infracciones imputadas; igualmente, se evidencia de autos un completo conocimiento por parte del destinatario de los motivos del proceder de la Administración.

Con fundamento en lo anterior, resulta forzoso para esta Sala desestimar la primera denuncia planteada por el supuesto vicio en la causa del acto administrativo. Así se declara.

En cuanto al segundo alegato expuesto por la recurrente, referente al presunto

incumplimiento por parte de la Administración de la normativa prevista en el artículo 18 ordinales 5º y 7º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, esta Sala pasa a conocer cada uno de los argumentos señalados en el recurso y a tal efecto observa:

a.- De acuerdo a lo afirmado por la representante de la recurrente, los funcionarios que levantaron las actas de infracción aeronáutica, actuaban por delegación, pero omitieron hacer referencia al número y fecha del acto de delegación que les confirió la competencia para actuar.

Al respecto, se considera que tales actas tienen por objeto dejar constancia de los retardos presentados en los vuelos de las aerolíneas. Se trata en este caso, de actos de carácter meramente instrumental suscritos por un funcionario público y un empleado de la empresa de transporte aéreo, cuyo horario de salida de sus vuelos regulares es cuestionado por la Administración, en los cuales se establece un hecho que admite prueba en contrario en el respectivo procedimiento administrativo.

En este sentido, resulta necesario señalar, que estas actas no contienen una declaración definitiva de la voluntad de la Administración, es decir, son actos de mero trámite que no son susceptibles de ser impugnados en tanto no afecten derechos subjetivos de los particulares, en virtud de que éstos sólo sirven de instrumento para dar inicio a las averiguaciones administrativas en las cuales la aerolínea involucrada, haciendo uso de su derecho a la defensa, pudo exponer sus razones de hecho y de derecho, así como aportar las probanzas necesarias que la eximieran de responsabilidad por los hechos imputados, por lo que se desestima el argumento en cuestión.

b.- Por otra parte, no comparte la Sala lo afirmado por la apoderada judicial de la recurrente, en relación a que la firma de uno de sus empleados en lugar del representante legal de la sociedad mercantil, tiene por finalidad dar por recibida el acta, pero sin aceptar el contenido de la misma, pues a su entender, es él “...*la única persona legalmente designada con facultad expresa para soportar esa responsabilidad*”.

En efecto, resulta a todas luces ilógico suponer que el representante legal de la sociedad mercantil, deba estar presente cada vez que ocurra un retardo en el horario de salida de los vuelos regulares de Aserca Airlines, C.A., de los cuales se deje constancia en las actas de infracción aeronáutica. En este sentido, la firma de un empleado de la aerolínea no tiene otra finalidad que dejar constancia en forma escrita, de una circunstancia que ha

sido advertida por la Administración y de la cual debe estar en conocimiento la propia empresa, a los fines de que no se vulnere su derecho a la defensa y al debido proceso, razón por la cual, resulta forzoso desechar el argumento señalado.

c.- En cuanto a lo señalado por la apoderada judicial de Aserca Airlines, C.A., en relación a que los funcionarios públicos debieron anexarle el itinerario a las Actas de Infracción, para comprobar cuáles fueron los vuelos cuyos horarios fueron cuestionados, debe tenerse presente que dichas actas se bastan por sí solas, pues se limitan a dejar constancia de la hora de salida de los respectivos vuelos, existiendo la posibilidad para el particular de desvirtuar, en los procedimientos administrativos, los planteamientos contenidos en ellas. Al no haber traído la recurrente elementos que contrariaran lo aseverado en las Actas de Infracción, resulta forzoso desestimar el argumento en referencia.

d.- Por las mismas razones que anteceden, considera la Sala innecesario que fuesen expuestos por los funcionarios los motivos de cada retardo. Estos además, son hechos que sólo podían ser explicados por la empresa a la cual se le atribuyó tales retardos, durante el procedimiento correspondiente. De allí que la Sala deseche igualmente este planteamiento.

Por último, en cuanto a lo referido por la apoderada judicial de la recurrente, según lo cual, las Actas de Infracción levantadas por la Administración, no tienen valor jurídico alguno, y por lo tanto, no sirven de medio de prueba ya que de conformidad con la norma prevista en el artículo 81 de la “Ley de Administración Central” en ningún caso, “...se pueden expedir las llamadas ‘Certificaciones de Mera Relación’ (que es a lo que en definitiva se contraen dichas actas de infracción), lo que, sin duda alguna, afecta la nulidad de este procedimiento”, esta Sala constata que tal argumento no tiene pertinencia, coherencia ni fundamento legal determinado. Igualmente, no pueden asimilarse las Actas de Infracción con las certificaciones de mera relación, ya que las primeras sólo constituyen -tal como se avisara anteriormente-, actos instrumentales o de trámite.

En razón de los razonamientos anteriormente expuestos, procede esta Sala a desestimar la denuncia planteada por la apoderada judicial de la recurrente, referente al presunto incumplimiento de la normativa prevista en el artículo 18 ordinales 5º y 7º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Así se declara.

En cuanto al tercer alegato expuesto por la apoderada judicial de Aserca Airlines,

C.A. relacionado con la presunta falta de adecuación y proporcionalidad de la sanción aplicada con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, ya que las causas que impidieron el cumplimiento del horario, *“fueron producto de un imponderable, causa imprevista, ajena a nuestra voluntad y considerada como una **Causa de Fuerza Mayor**, la cual fue imprevisible”*, se observa:

El principio de proporcionalidad previsto en la norma dispuesta en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ordena que las medidas adoptadas por el ente administrativo deban ser proporcionales con el supuesto de hecho de que se trate. En este sentido, el referido principio constituye una exigencia para la Administración, ya que para fijar una sanción entre dos límites mínimo y máximo, deberá apreciar previamente la situación fáctica y atender al fin perseguido por la norma.

Con base a lo anterior, esta Sala constata que el supuesto de hecho para la imposición de la sanción, fue el retardo en que incurrió Aserca Airlines, C.A. al efectuar los vuelos señalados en la presente decisión, no obstante, indicó la recurrente, que el retardo se debió a una causa imprevisible o de fuerza mayor.

Frente a tales circunstancias, constata esta Sala de la revisión de los expedientes administrativos, que la recurrente no aportó medio probatorio alguno que sirviera de fundamento a su pretensión y que excusara el retardo incurrido, imputándolo a una causa imprevisible, razón por la cual, esta Sala considera que la sanción aplicada de conformidad con lo previsto en el artículo 70 numeral 1 de la Ley de Aviación Civil, resulta en principio conforme a derecho.

En tal sentido, a los fines de revisar la proporcionalidad en la aplicación de la pena por parte de la Administración, esta Sala constata que la norma citada, dispone lo siguiente:

**“Artículo 70**

*Se impondrá multa no inferior a doscientas veinticinco unidades tributarias (225 U.T.) y hasta un máximo de cuatro mil unidades tributarias (4.000 U.T.), a las empresas nacionales y extranjeras de servicio público de transporte aéreo regular y no regular que incurran en los siguientes hechos:*

*1. Llevar a cabo operaciones en violación de las tarifas, itinerarios, frecuencias de vuelo y horarios aprobados”.*

De la revisión de las resoluciones Nros. 110, 160, 161, 164 y 184 mediante las cuales se impuso la sanción de multa a la recurrente, se constata que la misma fue impuesta en cada una de las resoluciones, por la cantidad de doscientas veinticinco unidades tributarias (225 U.T.), es decir, en el límite mínimo, razón por la cual, es obvio que la Administración tuvo en cuenta la proporcionalidad de la multa con los hechos de los cuales derivaron las sanciones, atendiendo a los límites que de dicha multa establece el artículo 70 de la Ley de Aviación Civil.

Con fundamento en los razonamientos anteriormente expuestos resulta forzoso para esta Sala, desestimar la denuncia planteada por la apoderada judicial de la recurrente, referente a la presunta violación del principio de proporcionalidad. Así se declara.

En cuarto término, alegó la apoderada judicial de la recurrente la presunta incompetencia del funcionario por ausencia temporal de capacidad, debido a que supuestamente los procedimientos administrativos instaurados que culminaron con la emisión de la resolución impugnada, violaron el lapso dispuesto en la norma prevista en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

A tal efecto, esta Sala observa que la apoderada judicial de la recurrente, confunde la competencia del funcionario público para emitir el acto administrativo, con la tramitación del procedimiento por parte de la Administración, fuera de los lapsos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En tal sentido, no configura el vicio de incompetencia del funcionario para dictar un acto administrativo, el hecho de dictarlo con posterioridad al vencimiento del lapso previsto para ello.

Dilucidado lo anterior, pasa esta Sala a revisar la presente denuncia y en tal sentido constata, que según la apoderada judicial de la recurrente, la autoridad administrativa dictó los actos contenidos en las resoluciones números 110 del 12 de abril de 1999, 160, 161, 164 y 184 del 1 de junio de 1999, con inobservancia de los lapsos previstos en las normas dispuestas en los artículos 60 y 61 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. A tal efecto, se observa:

En aquellos procedimientos administrativos que requieren sustanciación, la norma prevista en el artículo 60 de la prenombrada Ley, dispone un lapso para la tramitación y decisión que no puede exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien causas excepcionales,

en cuyo caso, se otorgará una prórroga que no podrá exceder de dos meses. Dicha norma dispone lo siguiente:

*“Artículo 60. La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acuerde.*

*La prórroga o prórrogas no podrán exceder, en su conjunto, de dos (2) meses”.*

Asimismo, es necesario señalar, que en aquellos procedimientos iniciados de oficio, tales como los del caso de autos que culminaron con la resolución recurrida, la Administración debe en un primer momento, efectuar la notificación de los interesados, oportunidad en el cual, comienza a computarse el lapso de resolución del procedimiento. En tal sentido, la norma prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece lo siguiente:

*“Artículo 61. El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del día siguiente del recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación de éste, cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio”.*

Con fundamento en lo antes expuesto y del examen de las actas que conforman los expedientes administrativos, pudo verificarse que mediante oficios emitidos el 5 de enero y el 1 de febrero de 1999, recibidos por la sociedad mercantil Aserca Airlines, C.A., en fechas 29 de enero y 19 de febrero de 1999, se le notificó de la apertura de cinco procedimientos administrativos por haberse presentado retardo en cinco de sus vuelos regulares; procedimientos éstos que fueron resueltos por la Administración al emitir la Resolución número 110 el 12 de abril de 1999 y las resoluciones números 160, 161, 164 y 184 emitidas todas en fecha 1 de junio de 1999, es decir, que la Administración tramitó y decidió el caso dentro del lapso de cuatro (4) meses previsto en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por tanto, no es cierto, como lo apunta la apoderada de la recurrente, que este lapso de cuatro meses comenzó a transcurrir con el levantamiento de las actas de infracción aeronáutica, pues es la notificación de la apertura del procedimiento administrativo correspondiente la que marca el inicio del referido lapso, de conformidad con la norma prevista en el artículo 61 *eiusdem*.

Con fundamento en lo anterior, esta Sala desestima la presente denuncia por resultar claramente infundada. Así se declara.

En quinto lugar, denunció la apoderada judicial de la recurrente, la supuesta ausencia de base legal, ya que al haber sido sancionada su representada de conformidad con la norma prevista en el artículo 70 ordinal 1º de la Ley de Aviación Civil, remitiendo a unidades tributarias, violó el principio de legalidad de las sanciones administrativas al no definir las sanciones respectivas y dejar al arbitrio de la administración la fijación definitiva de las mismas mediante el mecanismo de la cuantificación de las unidades tributarias.

A los fines de resolver la presente denuncia, considera preciso esta Sala indicar en primer lugar, que no existe ausencia de base legal, ya que la sanción fue impuesta a la recurrente de conformidad con la norma prevista en el artículo 70 numeral 1 de la Ley de Aviación Civil, publicada en Gaceta Oficial No. 5.124 Extraordinario, del 27 de diciembre de 1996, aplicable al presente caso, por infringir el dispositivo previsto en el artículo 38 tercer aparte *eiusdem*.

Asimismo, en cuanto a la presunta violación del principio de legalidad de las sanciones administrativas, por encontrarse estipulada la sanción aplicada a la recurrente en unidades tributarias, esta Sala considera menester reiterar el criterio sostenido en sentencias dictadas el 16 de abril y el 21 de mayo de 2002, números 00609 y 00692, en las que se estableció en relación a la norma prevista en el artículo 70 numeral 1 de la Ley de Aviación Civil, lo que a continuación se transcribe:

*“ Ahora bien, la referencia que en esta norma hace el legislador a las unidades tributarias, en criterio de la Sala, en modo alguno infringe el principio de legalidad, pues simplemente constituye un mecanismo de técnica legislativa que permite la adaptación progresiva de la sanción representada en unidades tributarias, al valor real y actual de la moneda. Por otra parte, tal actualización no obedece a una estimación caprichosa realizada por la Administración Tributaria, sino que se realiza con base al estudio y ponderación de variables económicas, (Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Area Metropolitana de Caracas), que representan la pérdida del valor real del signo monetario por el transcurso del tiempo. Así, las providencias que debe dictar el Superintendente Nacional Tributario, de conformidad con el artículo 221, numeral 15 del Código Orgánico Tributario publicado en Gaceta Oficial No. 37.305 del 17 de octubre de 2.001, dispositivo vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 343 de ese texto legal, sólo se limitan a actualizar anualmente el valor de las unidades tributarias, lo cual, a su vez, como en el caso de autos, incide en las sanciones ya previstas en normas de rango legal, como lo es la contenida en el artículo 70 de la citada Ley de Aviación Civil de 1996, pero en modo alguno puede entenderse que tal remisión, utilizada a los solos fines de mantener la vigencia real y efectiva de la sanción*

*adoptada por el legislador, constituye una delegación de potestades reservadas a la ley”.*

En tal sentido y tal como lo indicara esta Sala en sentencia No. 02813 del 22 de noviembre de 2001, tal previsión en unidades tributarias, simplemente constituye un mecanismo del cual se vale el legislador para evitar que el transcurso del tiempo invalide o disminuya los efectos de la sanción que ha pretendido fijar como consecuencia de un ilícito administrativo. Por tanto, se estima improcedente el alegato de la violación al principio de legalidad de las sanciones administrativas denunciada por la actora. Así se decide.

En el mismo orden de ideas y en cuanto a lo indicado por la apoderada judicial de la recurrente, referente a que no se señala en el acto impugnado cual es el monto en bolívares de cada unidad tributaria, observa esta Sala, que la Resolución número 004, contentiva de las multas, fue dictada el 28 de febrero de 2000, siendo esta fecha, la que debe tomarse en cuenta a los fines de determinar el valor de la unidad tributaria aplicable, toda vez que fue en ese momento cuando la Administración determinó que efectivamente la sociedad mercantil Aserca Airlines, C.A. había cometido una infracción, al haber vulnerado las normas de la Ley de Aviación Civil y resultaba procedente la aplicación de una sanción. Para ese año, según Resolución No. 088 del 29 de marzo de 1999, suscrita por el Superintendente Nacional Tributario, publicada en la Gaceta Oficial No. 36.673, del 5 de abril de 1999, se fijó el valor de la unidad tributaria en nueve mil seiscientos bolívares (Bs. 9.600,00).

De esta manera, a los efectos del cumplimiento de las sanciones, la recurrente deberá pagar las multas impuestas acudiendo al valor de la unidad tributaria establecido para el momento en que la Administración decidió que las mismas le eran aplicables, el cual es, como ya se dijo, de nueve mil seiscientos bolívares (Bs. 9.600,00). Así se decide.

Por último, en cuanto a lo afirmado por la apoderada de la recurrente referente a la supuesta violación del derecho a la defensa y al debido proceso, al habersele señalado a la recurrente en los oficios de notificación de apertura del procedimiento administrativo que había infringido la norma prevista en el artículo 38 tercer aparte de la Ley de Aviación Civil, según el cual el servicio público de transporte aéreo debe ser de permanente accesibilidad al público y llevarse a cabo de acuerdo a los itinerarios y horarios

previamente establecidos, entendiendo con ello que su actuación fue calificada arbitrariamente, antes de que ésta pudiese presentar alegatos o pruebas en su defensa, esta Sala observa:

Ha sido criterio de esta Sala, que las actas que dan inicio a un procedimiento administrativo, así como todos aquellos actos dictados en el transcurso del mismo, se consideran actos administrativos de mero trámite y, como tales, no causan gravamen alguno en los particulares, pues no constituyen pronunciamientos definitivos de la Administración, sino actuaciones de carácter instrumental, destinadas a alcanzar un fin, cual es en el asunto bajo análisis, el de determinar el cumplimiento o no por parte de la recurrente, de los preceptos que rigen la actividad aeronáutica.

En el presente caso, del examen de las actas mediante las cuales se dio inicio a los procedimientos por cada uno de los retardos en que incurrió Aserca Airlines, C.A., llega la Sala a la conclusión de que las mismas no lesionan en forma alguna sus derechos e intereses, y sólo representan una etapa preparatoria en sede administrativa, en la que se le advirtieron los lapsos legalmente previstos para que ésta pudiese ejercer sus defensas y consignar pruebas que la eximieran de responsabilidad, desvirtuando así la imputación inicial. Sin embargo, no presentó prueba alguna en apoyo a la afirmación de que los retardos en cuestión fueron producto de causas de fuerza mayor.

Como consecuencia de lo antes expresado, concluye la Sala que en el caso bajo análisis, no se configura una violación de los derechos a la defensa y al debido proceso de la sociedad mercantil recurrente. Así se declara.

Desechadas todas las denuncias planteadas por la apoderada judicial de la recurrente, resulta forzoso declarar improcedente el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto contra la resolución No. 004 del 28 de febrero de 2000. Así se declara.

## V DECISIÓN

En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por la abogada Rosalba Pereira Colls, actuando en su

carácter de apoderada judicial de la sociedad mercantil **ASERCA AIRLINES, C.A.**, contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la resolución N° 004, dictada por el Ministro de Infraestructura el 28 de febrero de 2000, por medio de la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad mercantil antes identificada, el 17 de agosto de 1999 contra la resolución N° 031 del 26 de julio de 1999 y en consecuencia, se confirmaron los actos administrativos contenidos en las resoluciones Nros. 160, 161, 164 y 184, todas de fecha 1° de junio de 1999 y 110 del 12 de abril de 1999, emanadas del Director General Sectorial de Transporte Aéreo mediante las cuales las cuales se le impuso a la sociedad mercantil Aserca Airlines, C.A., multas por las cantidades de 225 unidades tributarias (225 U.T.), en cada una de ellas.

Publíquese, regístrese y notifíquese. Archívese el expediente judicial y devuélvase los antecedentes administrativos. 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 dos (02) días del mes de octubre de dos mil dos (2002). Años: 192° de la Independencia y 143° de la Federación.

El Presidente,

**LEVIS IGNACIO ZERPA**

El Vicepresidente-Ponente,

**HADEL MOSTAFÁ PAOLINI**

Magistrada,

**YOLANDA JAIMES GUERRERO**

La Secretaria,

**ANAÍS MEJÍA CALZADILLA**

**Exp. N° 2000-0928**

**En tres (03) de octubre del año dos mil dos, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 01202.**