

MAGISTRADO PONENTE: LEVIS IGNACIO ZERPA

Exp. N° 1999-16002

Los abogados Alvaro Badell Madrid y Carmelo de Grazia Suárez, inscritos en el Inpreabogado bajo los Nos. 26.361 y 62.667, respectivamente, actuando en su carácter de apoderados judiciales de la sociedad mercantil **AEROVIAS VENEZOLANAS, S.A. (AVENSA)**, constituida en fecha 01 de julio de 1943, inscrita inicialmente bajo el No. 2.566, Tomo 6 del Registro Mercantil que llevaba el Juzgado de Primera Instancia en lo Mercantil del Distrito Federal y posteriormente inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, bajo el No. 60, tomo 52-A, mediante escrito de fecha 17 de mayo de 1999, interpusieron ante la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, recurso de nulidad contra los actos administrativos emanados del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, contenidos en las siguientes resoluciones: **Resolución No. 050** del 11 de noviembre de 1998, mediante la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico que su representada interpuso contra la Resolución No. 024, de fecha 18 de junio de 1998, que a su vez había declarado improcedente el recurso de reconsideración incoado contra el acto administrativo contenido en la Resolución No. 038 de fecha 12 de mayo de 1998, por la cual se sancionó a la actora con multa de 350 unidades tributarias, imputándole haber infringido el tercer aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil; **Resolución No. 051** del 11 de noviembre de 1998, mediante la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución No. 023, de fecha 18 de junio de 1998, que a su vez había declarado improcedente el recurso de reconsideración incoado contra el acto administrativo contenido en la Resolución No. 037 de fecha 12 de mayo de 1998, por la cual se sancionó a su representada con multa de 225 unidades tributarias, imputándole haber infringido el tercer aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil; **Resolución No. 052** del 11 de noviembre de 1998, mediante la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución No. 019 de fecha 18 de junio de 1998, que a su vez había declarado improcedente el recurso de reconsideración incoado contra el acto administrativo contenido en la Resolución No. 033 de fecha 12 de mayo de 1998, por la cual se sancionó a su representada

con multa de 225 unidades tributarias, imputándole haber infringido el tercer aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil; **Resolución No. 054** del 17 de noviembre de 1998, mediante la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución No. 022 de fecha 18 de junio de 1998, que a su vez había declarado improcedente el recurso de reconsideración incoado contra el acto administrativo contenido en la Resolución No. 036 de fecha 12 de mayo de 1998, por la cual se sancionó a su representada con multa de 225 unidades tributarias, imputándole haber infringido el tercer aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil; **Resolución No. 055** del 17 de noviembre de 1998, mediante la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución No. 020 de fecha 18 de junio de 1998, que a su vez había declarado improcedente el recurso de reconsideración incoado contra el acto administrativo contenido en la Resolución No. 034 de fecha 12 de mayo de 1998, por la cual se sancionó a su representada con multa de 225 unidades tributarias, imputándole haber infringido el tercer aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil; **Resolución No. 056** del 17 de noviembre de 1998, mediante la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución No. 021 de fecha 18 de junio de 1998, que a su vez había declarado improcedente el recurso de reconsideración incoado contra el acto administrativo contenido en la Resolución No. 035 de fecha 12 de mayo de 1998, por la cual se sancionó a su representada con multa de 225 unidades tributarias, imputándole haber infringido el tercer aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil. Asimismo, solicitaron con fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la suspensión de los efectos de las resoluciones que impugnan mientras dure el juicio.

La Sala, por auto de fecha 18 de mayo de 1999, ordenó oficiar al Ministerio de Transporte y Comunicaciones a los fines de la remisión del expediente administrativo.

Mediante auto de fecha 16 de junio de 1999, el Juzgado de Sustanciación admitió cuanto ha lugar en derecho el recurso de nulidad, ordenó que se practicasen las notificaciones de ley, expedir el cartel de emplazamiento a los interesados y oficiar nuevamente al Ministerio de Transporte y Comunicaciones para que remitiera el expediente administrativo. De igual forma se ordenó pasar el expediente a la Sala una vez que constara en autos las notificaciones ordenadas, con el objeto de que ésta decidiera sobre la solicitud de pronunciamiento previo.

En fecha 06 de agosto de 1999, el mencionado organismo remitió el expediente administrativo solicitado.

Una vez pasado el expediente a la Sala, se designó Ponente al Magistrado Héctor Paradisi León, a los fines de decidir la suspensión de efectos de los actos recurridos, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por escrito presentado en fecha 21 de septiembre de 1999, la representante de la Procuraduría General de la República solicitó la declaratoria sin lugar de la suspensión de efectos de los actos administrativos formulada por los apoderados de la parte actora, quienes en fecha 28 de septiembre de 1999, ratificaron dicha petición.

Mediante auto del 11 de abril de 2000, se designó Ponente al Magistrado Levis Ignacio Zerpa y se ordenó la continuación de la causa.

Por decisión de fecha 30 de mayo de 2000, esta Sala negó la suspensión de los efectos de los actos administrativos ya señalados y ordenó la devolución del expediente al Juzgado de Sustanciación a fin de que la causa continuara su curso de ley.

Recibido el expediente en el mencionado juzgado, por auto del 13 de junio de 2000, el mismo ordenó expedir el cartel al que se hizo referencia en el auto de admisión.

En fecha 28 de junio de 2000, el representante de la República, solicitó la acumulación de los procesos llevados en los expedientes Nos. 16002 y 16566, expediente éste en el que se interpuso recurso de nulidad contra la Resolución No. 020 del 05 de abril de 1999, emanada del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Dicha solicitud se efectuó por considerar el peticionario que ambos procesos tienen en común el hecho de que la sanción impuesta a la parte recurrente, se originó por haber infringido el tercer aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil.

El 08 de agosto de 2000, los apoderados judiciales de la parte actora consignaron escrito de pruebas, las cuales fueron admitidas por auto del 17 de octubre de 2000. En esa misma fecha se ordenó el pase del expediente a la Sala.

Por auto del 19 de diciembre de 2000, se designó ponente al Magistrado Levis Ignacio Zerpa, fijándose la quinta audiencia para comenzar la relación.

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 No. 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 causa.

El 17 de enero de 2001, comenzó la relación de la causa y se fijó la oportunidad para que tuviese lugar el acto de informes, al cual comparecieron las partes y consignaron sus respectivos escritos de conclusiones.

El 22 de marzo de 2001, terminó la relación y se dijo “Vistos”.

Por diligencia consignada en fecha 31 de octubre de 2001, los apoderados de la parte actora solicitaron se emita pronunciamiento en la presente causa.

- I -

ANTECEDENTES DEL CASO

El presente recurso de nulidad se interpuso con ocasión de las sanciones que fueron impuestas a la sociedad mercantil Aerovías Venezolanas, S.A. (AVENSA), mediante Resoluciones números 033, 034 035, 036, 037 y 038, todas de fecha 12 de mayo de 1998, emanadas del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, actualmente Ministerio de Infraestructura, por haber infringido el tercer aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil. Contra dichas resoluciones ejerció la parte actora recursos de reconsideración y jerárquico. En todos los casos, los recursos fueron declarados sin lugar. Aducen los apoderados actores que las resoluciones que impugnan, deben ser declaradas nulas, por las razones que a continuación se exponen:

1. Carecen de base legal por cuanto su fundamento lo encuentran en el artículo 70 de la Ley de Aviación Civil de 1996, norma que a su entender, es contraria al texto constitucional y en consecuencia, debe ser desaplicada en el caso concreto, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil. Señalan que al remitirse a unidades tributarias en el mencionado dispositivo, sin establecer el monto específico en bolívares de las multas a que haya lugar, se incurre en violación del principio de legalidad de las sanciones administrativas.

Añaden que a través de un mecanismo de remisión a actos de rango sublegal, se deja a la Administración la fijación de la cuantía de las multas que resulten aplicables, relajándose con ello el principio de reserva legal en materia sancionatoria.

2. Los actos recurridos se encuentran viciados por indeterminación, al no señalar su

parte dispositiva, cuál es el monto en bolívares de la multa que se ordenó liquidar en ellos.

Señalan la imposibilidad de cumplir con las decisiones administrativas adoptadas, dado que éstas se limitan a establecer un número de unidades tributarias, sin señalar su valor de conversión en bolívares.

3. Los actos administrativos cuestionados violan los principios de inderogabilidad singular de los reglamentos y de culpabilidad de las sanciones administrativas.

Sostienen que los casos específicos a que se contraen las resoluciones impugnadas, encuadran perfectamente en la normativa desarrollada en la Resolución 335, publicada en Gaceta Oficial No. 34.580 del 25 de octubre de 1990, por lo que ha debido aplicarse esta última con preferencia a la Ley de Aviación Civil. Exponen que dado que la Ley de Aviación Civil de 1996 entró en vigencia con posterioridad a la Resolución No. 335, la única parte de ésta que podría entenderse derogada es el cuadro contenido en el único aparte de su artículo 3, relativo a los escalafones de los montos de las sanciones aplicables, siendo evidente que por lo demás, dicha resolución se encuentra plenamente vigente y, por tanto, debió ser cumplida por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones a los fines de imponer las sanciones con ocasión de lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley de Aviación Civil.

Igualmente se refieren al principio de culpabilidad e indican que el incumplimiento objetivo de una disposición no puede generar responsabilidad administrativa y por ende, no puede generar sanción; para que ello sea así, la Administración debe comprobar, además de la existencia objetiva del incumplimiento de la norma, que éste obedeció a una actuación intencional o negligente por parte del sujeto que se pretende sancionar.

4. Los actos que se impugnan son el resultado de procedimientos en los que se infringió el derecho de presunción de inocencia de la accionante, el cual se encuentra consagrado en el artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 8, numeral 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En el parecer de los apoderados actores, la averiguación que siguió el Ministerio de Transporte y Comunicaciones contra su representada, se llevó a cabo en violación al derecho de presunción de inocencia por cuanto desde su inicio se le consideró como infractora de la Ley de Aviación Civil. Indican que el acto sancionatorio está precedido de actos de trámite en los cuales no se respetó la condición de simple investigada de su

mandante, sino que se emitió juicio de culpabilidad.

- II -

ALEGATOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por su parte, la Procuraduría General de la República, en su escrito de informes presentado el 01 de febrero de 2001, por el abogado Ramón Mota Báez, solicitó fuese declarado sin lugar el recurso ejercido contra las Resoluciones números 050, 051, 052, 054, 055 y 056, de fechas 11 y 17 de noviembre de 1998, emanadas del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con fundamento en lo siguiente:

Es una concepción rígida la de considerar, como lo hace la accionante, que el legislador ha dejado al arbitrio de la Administración la fijación de las sanciones administrativas mediante el mecanismo de la cuantificación de las unidades tributarias y plantear con ello una violación a los principios de legalidad y reserva legal en materia sancionatoria.

De acuerdo a lo previsto en los artículos 4 y 229 del Código Orgánico Tributario, debe entenderse el principio de legalidad en el sentido de que tanto los tributos como sus elementos cualitativos y cuantitativos sólo pueden ser establecidos por ley.

Señala el representante de la República que la posibilidad de establecer sanciones pecuniarias con base en unidades tributarias por vía sublegal obedece al hecho de que se trata de una competencia reglada, en el sentido de que la determinación del monto de la unidad tributaria no depende de un supuesto arbitrio de la Administración Tributaria; ésta debe ceñirse a los Índices de Precios al Consumidor que para ese año establezca el Banco Central de Venezuela. De igual forma no depende de la Administración Tributaria la oportunidad de establecer su fijación, ya que de acuerdo al artículo 229 del Código Orgánico Tributario, le corresponde hacerlo a comienzos de cada año.

Expresa que dado el supuesto de hecho contenido en el artículo 70, numeral 1 de la Ley de Aviación Civil de 1996, la cual deviene en norma atributiva de la competencia, la Administración procedió a imponer la sanción previamente establecida y definida en la misma, pues ésta es una ley previa, determinante del tipo antijurídico y del contenido de la sanción aplicable. Dado lo anterior, señala el representante de la Procuraduría General de la República que se respetaron los principios de legalidad y de reserva legal.

En lo que al vicio de indeterminación alegado por la accionante se refiere, indica

que el valor de la unidad tributaria en 1998, año en el cual se impusieron las sanciones a la recurrente, era de 7.400 bolívares, de conformidad con la Resolución No. 589 de fecha 14 de abril de 1998, publicada en Gaceta Oficial No. 36.432 de la misma data. En virtud de ello, constituye una apreciación errada por parte de la actora, el considerar que las resoluciones impugnadas comportan un contenido imposible o de ilegal ejecución.

Por otra parte, en cuanto a la alegada preferente aplicación de la Resolución No. 335 del 17 de octubre de 1990 frente a la Ley de Aviación Civil, expresa esa representación que la Administración aplicó preferentemente la última por tratarse de una norma de superior jerarquía y de promulgación posterior.

Sostiene que se observó en todo momento el derecho de presunción de inocencia de la empresa recurrente. Sin embargo, habiendo sido notificada la apertura de los procedimientos administrativos a ser iniciados en razón del retardo en los vuelos regulares de la línea aérea Aerovías Venezolanas S.A. (AVENSA), ésta no se interesó en forma alguna en los referidos procedimientos, lo cual quedó evidenciado al no presentar alegatos en su defensa ni presentar pruebas que exoneraran su responsabilidad.

- III -

PUNTO PREVIO

Previo a cualquier otra consideración, es preciso resolver lo relativo al pedimento que hiciera el representante de la Procuraduría General de la República mediante escrito de fecha 28 de junio de 2000, el cual se refiere a la acumulación de los procesos llevados en los expedientes números 16.002 y 16.566.

Al respecto, esta Sala estima necesario señalar que para la procedencia de la acumulación, es menester que existan dos o más procesos relacionados entre sí por razón de la accesoriedad, continencia o conexidad. Debe atenderse además a los presupuestos señalados en el artículo 81 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, casos en los cuales el legislador prohíbe expresamente la acumulación de autos o de procesos. Textualmente señala dicha norma: “**No procede la acumulación de autos o procesos:**

1° Cuando no estuvieren en una misma instancia los procesos

2° Cuando se trate de procesos que cursen en tribunales civiles o mercantiles ordinarios a otros procesos que cursen en tribunales especiales

3° Cuando se trate de asuntos que tengan procedimientos incompatibles

4° Cuando en uno de los procesos que deban acumularse estuviere vencido el

lapso de promoción de pruebas

5° Cuando no estuvieren citadas las partes para la contestación de la demanda en ambos procesos.”

Ahora bien, en el caso bajo análisis, efectuada la revisión de las actuaciones que conforman el expediente, puede verificarse que el lapso de promoción de pruebas, como es obvio, se encuentra vencido en el presente juicio, por lo que en aplicación de lo establecido en el ordinal 4° de la norma en referencia, es improcedente la solicitud de acumulación propuesta por el representante de la Procuraduría General de la República. Así se decide.

Sin embargo, a los efectos de evitar el riesgo de que se produzcan sentencias contradictorias o incompatibles en ambos procesos, se ordenará en la parte dispositiva del fallo, expedir copia certificada de la presente decisión y agregarla al expediente No. 16.566.

- IV -

MOTIVACIONES PARA DECIDIR

1.- Pasa esta Sala en primer término a pronunciarse respecto del alegato de violación a la garantía de la reserva legal en materia sancionatoria, por inconstitucionalidad del artículo 70 de la Ley de Aviación Civil de 1996, pues de resultar procedente, por sí sólo acarrearía la nulidad absoluta del acto impugnado, siendo entonces innecesario pronunciarse sobre el resto de los vicios alegados.

Al denunciar la recurrente la inconstitucionalidad del citado artículo, afirma que a través de dicha norma se relajó el rango de la reserva legal en lo que a sanciones se refiere, al habilitar a la Administración Pública para definir la cuantía de la multa aplicable. Como consecuencia de este razonamiento, solicita su desaplicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil.

Al respecto, se observa que los actos impugnados confirmaron las multas impuestas a la parte actora con base 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, el cual 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 vuelos y horarios aprobados. ...omissis...”

Surge patente de la lectura de la norma que tanto la conducta ilícita atribuida, como la medida sancionatoria impuesta a la recurrente, se encuentran preestablecidas en el dispositivo invocado como fundamento de las multas aludidas; razón por la cual resulta evidente que la garantía de la reserva legal en materia sancionatoria, referida a la predeterminación en una norma de rango legal de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, no ha sido infringida; por ende, deviene en improcedente la solicitud formulada, referida a la desaplicación por inconstitucionalidad de la norma antes transcrita. Así se decide.

También expresó la demandante que “... el Artículo 70, al remitir 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”.

Como se señalara anteriormente, la garantía de la reserva legal en casos como el de autos, alude al requerimiento de definición en una norma de rango legal, suficiente para su identificación, del ilícito y de su consecuencia sancionatoria, cuestiones que han sido expresamente previstas en la norma: las empresas nacionales y extranjeras de servicio público de transporte aéreo regular y no regular que lleven a cabo operaciones en violación de las tarifas, itinerarios, frecuencias de vuelos y horarios aprobados, serán penadas con multa no inferior a doscientas veinticinco unidades tributarias (225 U.T.) y hasta un máximo de cuatro mil unidades tributarias (4.000 U.T.).

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 Área Metropolitana de

Caracas), que representan la pérdida del valor real del signo monetario por el transcurso del tiempo. Así, las providencias que dicta el Superintendente Nacional Tributario, de conformidad con el artículo 229 del Código Orgánico Tributario de 1.994, norma todavía vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 343 del Código Orgánico Tributario publicado en Gaceta Oficial No. 37.305 del 17 de octubre de 2001, 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.

Se trata, como antes se indicó, de un mecanismo del cual se vale el legislador para evitar que el transcurso del tiempo invalide o disminuya los efectos de la sanción que le ha pretendido fijar como consecuencia de un ilícito administrativo. Por tanto, se estima improcedente el alegato de la violación a la reserva legal denunciada por la actora. Así se decide.

Por las mismas razones que anteceden, debe desecharse lo argumentado por la recurrente, en lo atinente a la ausencia de base legal, pues en el presente caso la actuación de la Administración se fundamentó en lo establecido en el precepto legal indicado supra. Así se declara.

2.- Por otra parte, aducen los apoderados de la accionante que el texto normativo que debió tomar en cuenta la Administración es la Resolución No. 335, emanada del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y publicada en Gaceta Oficial No. 34.580 del 25 de octubre de 1990, en lugar de la Ley de Aviación Civil de 1996.

Sobre este particular, es de observar que la Resolución No. 335, fue dictada bajo la vigencia de la Ley de Aviación Civil de 1955 (Gaceta Oficial No. 24.766 del 09 de junio de 1955) de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, 42 y 70 *eiusdem*, y en ella se establecen criterios para determinar tanto el incumplimiento injustificado del horario de salida de los vuelos regulares, como la gradación de las sanciones respectivas, en atención a la gravedad y frecuencia del retardo.

Ahora bien, la derogatoria de la Ley de Aviación Civil de 1955 se produjo por

efecto de la entrada en vigencia de la Ley de Aviación Civil de 1996 (Gaceta Oficial No. 5.124 Extraordinario del 27 de diciembre de 1996). Aprecia esta Sala que se estableció en el artículo 70 de esta última, una modificación sustancial en la estimación de los montos de las multas, representadas en unidades tributarias, lo que exige dilucidar si es posible la aplicación de la referida Resolución No. 335, por tratarse de un texto de inferior jerarquía y anterior a la ley aplicable al caso.

Al respecto, si bien pudiese considerarse que la pérdida de la vigencia de la resolución señalada, es una consecuencia lógica de la derogatoria de la Ley de Aviación Civil de 1955, esta Sala encuentra necesario advertir que tal solución es sólo aplicable en aquellos casos en que una o más disposiciones de la norma de rango sublegal resulten incompatibles con los preceptos contenidos en la ley posterior reguladora de la misma materia, lo no ocurre en el caso bajo análisis. En efecto, la resolución administrativa dictada bajo el imperio de la ley de 1955, fijó criterios que permiten a la Administración verificar, dadas determinadas acciones u omisiones de las líneas aéreas, cuándo se configura una infracción por la violación de los horarios aprobados en sus vuelos regulares, asegurándose con ello el cumplimiento de la voluntad legislativa contenida en los artículos 38, 42 y 70 *eiusdem*. En consecuencia, estima la Sala que los supuestos previstos en la Resolución No. 335 emanada del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, publicada en Gaceta Oficial No. 34.580 del 25 de octubre de 1990, pueden ser aplicados por la Administración en la medida en que no contradigan aspectos fijados en el nuevo texto legal, relativos por ejemplo, al monto de las sanciones, por considerar que los mismos desarrollan y aseguran el cumplimiento de la Ley de Aviación Civil que entró en vigencia con posterioridad a esa resolución, y porque en todo caso, a los efectos prácticos de la concreción de los normas contenidas en esa ley, estos supuestos conservan el valor de principios rectores a seguir por la Administración, en tanto no se dicte un nuevo reglamento en la materia. Pero, se insiste, debe tenerse presente en cuanto a la sanción aplicable en los casos en que ésta proceda, que sólo le está dado a la Administración establecer su *quantum* dentro de los límites legalmente establecidos, vale decir, que la multa a ser impuesta no puede ser inferior a 225 unidades tributarias, ni superior a 4.000 unidades tributarias.

Establecido lo anterior, pasa entonces este Alto Tribunal a examinar la situación fáctica que motivó la imposición de las multas y al respecto observa:

En el presente caso, puede constatarse de las actuaciones que conforman el expediente administrativo, que luego de haberse efectuado en la Dirección General de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el levantamiento de unas actas de infracción aeronáutica en las cuales se dejó constancia de que la sociedad mercantil AEROVIAS VENEZOLANAS, S.A. (AVENSA) había incurrido en demoras en seis de sus vuelos regulares, la autoridad administrativa ordenó la apertura de un procedimiento administrativo para determinar si la mencionada empresa había infringido el tercer aparte del artículo 38 de la Ley de Aviación Civil, el cual se transcribe a continuación:

“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....”

Tal decisión, asumida para cada uno de los vuelos en que se presentó el retardo, fue debidamente notificada a la referida empresa mediante oficio.

Transcurrido el lapso de 10 días establecido en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sin que el representante de Aerovías Venezolanas, S.A. alegara las razones y presentara pruebas que justificaran las demoras, se emitieron en fecha 12 de mayo de 1998, Resoluciones números 033, 034, 035, 036, 037 y se impuso en todas ellas multas por 225 unidades tributarias, así como Resolución número 038, en la que se estableció multa por 350 unidades tributarias.

Habiendo tenido la accionante los lapsos legalmente establecidos para ejercer su defensa ante la imputación que se le hizo y además, habiéndolo informado así la Administración a través de la notificación efectuada, relativa al inicio del procedimiento administrativo, sin que la accionante hubiese hecho uso de tal oportunidad para presentar alegatos o pruebas que desvirtuaran las infracciones señaladas, considera esta Sala que el argumento planteado por la demandante, en cuanto a la aplicación preferente de la resolución mencionada, no afecta la legalidad de las sanciones impuestas, por cuanto en el transcurso de los procedimientos administrativos iniciados con ocasión de los retardos en que ésta incurrió, nada expresó al respecto ni aportó prueba alguna tendente a desvirtuar lo alegado por la Administración o eximirla de las sanciones a ser impuestas como consecuencia de tales retardos. Así se declara.

3.- También denuncia la actora que las resoluciones impugnadas establecen las

multas haciendo referencia a un número de unidades tributarias, sin señalar cuál es el monto en Bolívares de cada unidad tributaria aplicable a cada caso.

Al respecto se observa que las Resoluciones números 033, 034, 035, 036, 037 y 038, contentivas de las multas, fueron dictadas el 12 de mayo de 1998. Es sin duda alguna 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 demandante 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. 569 del 03 de abril de 1998, suscrita por el Superintendente Nacional Tributario, publicada en la Gaceta Oficial No. 36.432, del 14 de abril de 1998, se fijó el valor de la unidad tributaria en siete mil cuatrocientos bolívares. De tal manera que el vicio denunciado por la accionante, relativo a la indeterminación de los actos administrativos, por no indicarse en ellos el monto en bolívares de las multas impuestas, lo que a su juicio impide su ejecución, carece de fundamento; pues, como se indicó anteriormente, es claro que a los efectos del cumplimiento de las sanciones, basta acudir a los valores de la unidad tributaria establecidos para el momento en que la Administración decidió que las mismas le eran aplicables. Así se decide.

4.- En cuanto a los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad, denunciados por la demandante como violados por la Administración al emitir un juicio anticipado mediante el cual se le consideró como “infractora” antes de que se hubiese podido defender, está de acuerdo la Sala con la opinión esbozada por el representante de la Procuraduría General de la República, al señalar 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.

En el caso de autos, examinadas como han sido las actas mediante las cuales se dio inicio a los procedimientos por cada uno de los retardos en que aparentemente incurrió la accionante, se debe arribar 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; no habiéndolo hecho así la recurrente, limitándose a ejercer los recursos de reconsideración y jerárquico una vez dictados los actos administrativos definitivos que la declararon incurso en la infracción ya mencionada y le impusieron las sanciones de multa, se concluye que no fueron vulnerados los principios de presunción de inocencia ni de culpabilidad. Así se declara.

Como consecuencia de lo antes expresado, considera esta Sala ajustados a derecho los actos administrativos mediante los cuales se declaró que la demandante infringió lo establecido en la norma mencionada y se imponen las consiguientes sanciones. Así se decide.

- V -

DECISIÓN

Por los razonamientos expuestos, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** el recurso de nulidad interpuesto por los apoderados judiciales de la sociedad mercantil **AEROVIAS VENEZOLANAS, S.A. (AVENSA)**, antes identificada, contra las **Resoluciones números 050, 051 y 052, de fecha 11 de noviembre de 1998, y las Resoluciones números 054, 055 y 056 de fecha 17 de noviembre de 1998, todas emanadas del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, hoy Ministerio de Infraestructura**, que declararon sin lugar los recursos jerárquicos interpuestos contra las Resoluciones números 024, 023, 019, 022, 020 y 021, respectivamente, todas de fecha 18 de junio de 1998.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Expídase copia certificada de la presente decisión y agréguese al expediente No. 16566. Archívese el expediente judicial y devuélvase el administrativo. 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 veintidos (22) días del mes de noviembre de dos mil (2001). Años: 191° de la Independencia y 142° de la Federación.

El Presidente Ponente,

LEVIS IGNACIO ZERPA

El Vicepresidente,

HADEL MOSTAFÁ PAOLINI

YOLANDA JAIMES GUERRERO

Magistrada

La Secretaria,

ANAÍS MEJÍA CALZADILLA

Exp. N° 1999-16002

LIZ/rrp.-

En veintisiete (27) de noviembre del año dos mil uno, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 02813.