



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Ponencia de la Magistrada Dra. **MÓNICA GIOCONDA MISTICCHIO TORTORELLA**

En el proceso relativo a la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con medida cautelar innominada por el abogado José Castillo Suárez (INPREABOGADO N° 30.911), actuando como apoderado judicial del ciudadano **LUIS ANTONIO CHÁVEZ MAYORA** (cédula de identidad N° 11.086.326), contra el acto administrativo dictado por el Presidente del **INSTITUTO SOCIALISTA DE LA PESCA Y ACUICULTURA** en fecha 20 de febrero de 2013, por medio del cual se impuso al hoy recurrente la sanción de multa por la cantidad de un mil cuatrocientas unidades tributarias (1.400 U.T.), la sanción accesoria de inhabilitación por un lapso de cinco (5) días para la obtención de cualquier autorización ante el referido Instituto y se ordenó el comiso de la totalidad del producto discriminado en la aludida providencia administrativa; el Juzgado de Sustanciación de esta Sala de Casación Social, por auto de fecha 29 de julio de 2014, declaró inadmisibile la demanda de nulidad incoada.

Contra la referida decisión, la representación judicial de la parte actora ejerció recurso de apelación en fecha 20 de noviembre de 2014.

Por Oficio N° 2538 de fecha 29 de octubre de 2014, se libró comisión al Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial de los estados Aragua y Carabobo, a los fines de practicar la notificación del ciudadano Luis Antonio Chávez Mayora, parte accionante.

El 5 de diciembre de 2014, se recibió la comisión debidamente cumplida.

El 12 de enero de 2015, se dejó constancia que el 29 de diciembre de 2014 se incorporaron a esta Sala los Magistrados Edgar Gavidia Rodríguez, Mónica Misticchio Tortorella, Danilo Antonio Mojica Monsalvo y Marjorie Calderón Guerrero, designados por la Asamblea Nacional el 28 de ese mismo mes y año. La Sala quedó conformada de la siguiente forma: Presidenta, Magistrada Carmen Elvigia Porras de Roa; Vicepresidenta, Magistrada Mónica Gioconda Misticchio Tortorella; los Magistrados Edgar Gavidia Rodríguez y Danilo Antonio Mojica Monsalvo y la Magistrada Marjorie Calderón Guerrero. Se reasignó la ponencia a la Magistrada Mónica Gioconda Misticchio Tortorella.

En fecha 12 de febrero de 2015, fueron designadas las nuevas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, quedando integrada la Sala así: Presidenta, Magistrada Dra. Marjorie Calderón Guerrero; Vicepresidenta, Magistrada Dra. Mónica Gioconda Misticchio Tortorella, los Magistrados Dra. Carmen Elvigia Porras de Roa, Dr. Danilo Antonio Mojica Monsalvo y Dr. Edgar Gavidia Rodríguez.

Por diligencias de fechas 29 de abril y 30 de junio de 2015, la parte recurrente solicitó pronunciamiento con relación al recurso de apelación ejercido.

El 6 de julio de 2015, el Juzgado de Sustanciación oyó la apelación incoada.

En fecha 23 de diciembre de 2015, la Asamblea Nacional, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 264 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con los artículos 8 y 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, designó como Magistrado Principal de esta Sala de Casación Social al Dr. Jesús Manuel Jiménez Alfonzo, quien tomó posesión del cargo en la misma fecha; quedando conformada esta Sala de Casación Social del modo siguiente: Presidenta, Magistrada Dra. Marjorie Calderón Guerrero; Vicepresidenta, Magistrada Dra. Mónica Gioconda Misticchio Tortorella, los Magistrados Dr. Edgar Gavidia Rodríguez, Dr. Danilo Antonio Mojica Monsalvo y Dr. Jesús Manuel Jiménez Alfonzo.

El 24 de febrero de 2016, se reconstituyó la Sala de Casación Social quedando conformada del modo siguiente: Presidenta, Magistrada Dra. Marjorie Calderón Guerrero; Vicepresidenta, Magistrada Dra. Mónica Gioconda Misticchio Tortorella, los Magistrados Dr. Edgar Gavidia Rodríguez, Dr. Danilo Antonio Mojica Monsalvo y Dr. Jesús Manuel Jiménez Alfonso. En dicha oportunidad, se ratificó la ponencia del presente asunto, a la Magistrada Mónica Gioconda Misticchio Tortorella, quien con tal carácter suscribe este fallo.

Por diligencias de fechas 6 de abril de 2016 y 25 de abril de 2017, el abogado José Castillo Suárez, antes identificado, apoderado judicial de la parte actora solicitó a esta Sala dictar sentencia en la presente causa.

Cumplidas las formalidades legales y siendo la oportunidad para decidir esta Sala de Casación Social lo hace, previas las consideraciones siguientes:

I

DE LA AUTO APELADO

-

Por auto de fecha 29 de julio de 2014, el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, declaró inadmisibile el recurso contencioso administrativo de nulidad incoado, bajo la argumentación siguiente:

Recibido el presente expediente, este Juzgado de Sustanciación observa, a fin de pronunciarse acerca de la admisibilidad de la demanda interpuesta, lo siguiente:

Mediante escrito consignado el 25 de abril de 2013, el abogado José Castillo Suárez, (...) actuando en representación del ciudadano **LUIS ANTONIO CHÁVEZ MAYORA**, (...) interpuso recurso

contencioso administrativo de nulidad, conjuntamente con medida cautelar innominada, contra la providencia administrativa N° 07/2013 FS.3582.3583/T4, emanada del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura, el 20 de febrero de 2013.

En cuanto al procedimiento aplicable para tramitar las demandas de nulidad contra los actos administrativos dictados en materia de pesca y acuicultura, la Sala de Casación Social, en decisión N° 621 del 16 de mayo de 2014 (caso: Cardón IV, C.A.), determinó que es el regulado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en virtud de la especialidad de la materia, con las particularidades que allí se señalan. En este sentido, en dicho fallo se especificó que “corresponde al Juzgado de Sustanciación de esta Sala (...), pronunciarse acerca de la admisibilidad del recurso contencioso administrativo de nulidad”, salvo que se haya ejercido acción de amparo cautelar.

Así las cosas, este Juzgado observa que el artículo 162, numeral 10 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, dispone: ‘Sólo podrán declararse inadmisibles las acciones y recursos interpuestos, por los siguientes motivos: (...) 10. Cuando habiéndose recurrido en vía administrativa, no hayan transcurrido los lapsos para que ésta decida’.

En el caso concreto, se afirma en el escrito recursivo que el objeto de la demanda de nulidad está constituido por la providencia administrativa N° 07/2013 FS.3582.3583/T4, dictada por el Presidente del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura, el 20 de febrero de 2013, cuya notificación fue el 18 de marzo de ese mismo año, la cual fue impugnada a través del recurso jerárquico, el 25 de marzo de 2013, ‘sin haber obtenido respuesta hasta ahora’.

Vista la situación planteada por el recurrente, se observa que la Ley de Pesca y Acuicultura dedica el Título IX a los procedimientos administrativos, y específicamente el Capítulo II, al procedimiento sancionatorio; en dicha normativa se establece:

(...*Omissis*...)

De la disposición citada [artículo 137 de la Ley de Pesca y Acuicultura aplicable *ratione temporis*], se desprende que el acto emanado del Presidente del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura no pone fin a la vía administrativa, sino que es necesario ejercer el recurso jerárquico para acceder a la sede jurisdiccional, a través del recurso contencioso administrativo propuesto ante la Sala de Casación Social, contra la decisión del Ministro con competencia en la materia, esto es, el Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.

No obstante, conteste con el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ‘[I]a vía contencioso administrativa quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, estos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes’ (Subrayado añadido).

Por lo tanto, visto que el recurrente alegó haber ejercido recurso jerárquico, sin obtener respuesta alguna para la fecha en que interpuso el recurso contencioso administrativo de nulidad, resulta indispensable examinar si en efecto ya había transcurrido el lapso para que la Administración se pronunciara.

En este orden de ideas, en el artículo 137 de la Ley de Pesca y Acuicultura, antes citado, se prevén tres lapsos; el primero de ellos, de treinta (30) días continuos, para que el Presidente del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura dicte la decisión respectiva en el procedimiento sancionatorio; el segundo, de cinco (5) días –hábiles, por aplicación del artículo 42 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos–, para ejercer el recurso jerárquico; y el tercero, también de treinta (30) días continuos, para impugnar en sede judicial el acto administrativo emanado del Ministro con competencia en materia de pesca y acuicultura.

Como se aprecia, la referida disposición no contempla el lapso con que cuenta el Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, para resolver el recurso jerárquico; por tal motivo, debe aplicarse supletoriamente el artículo 91 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que establece: ‘El recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el propio Ministro, así como el recurso jerárquico, deberán ser decididos en los noventa (90) días siguientes a su presentación’ (Subrayado añadido). A los efectos del cómputo correspondiente, ha de considerarse el artículo 42 eiusdem, según el cual, ‘(...) [e]n los términos o plazos que vengan establecidos por días, se computarán exclusivamente los días hábiles, salvo disposición en contrario’, entendiéndose por días hábiles, ‘los días laborables de acuerdo con el calendario de la Administración Pública’.

Conteste con lo anterior, visto que en el caso sub iudice –según se alega– el recurso jerárquico fue propuesto el 25 de marzo de 2013, se advierte que, para el 25 de abril de ese mismo año, cuando fue ejercido el recurso contencioso administrativo de nulidad ante la Sala de Casación Social, habían transcurrido veinte (20) días hábiles; por ende, como todavía no había vencido el lapso para que la Administración resolviera el recurso jerárquico, aún no podía acceder el recurrente a la vía jurisdiccional.

En este sentido, el artículo 92 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone que, ‘Interpuesto el recurso de reconsideración, o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la administración (sic) para decidir’ (Subrayado añadido).

En consecuencia, resulta forzoso declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo de nulidad propuesto, con fundamento en el artículo 162, numeral 10 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, porque, ejercido el recurso jerárquico contra el acto administrativo emanado del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura, no había transcurrido el lapso para que el Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras lo decidiera. Así se declara.

Ahora bien, este Juzgado de Sustanciación considera necesario aclarar que, si la Administración aún no ha resuelto el recurso antes mencionado, el ciudadano Luis Antonio Chávez Mayora puede plantear nuevamente su pretensión de nulidad, ante la Sala de Casación Social; si, por el contrario, ya fue dictada la decisión correspondiente, en sentido distinto al solicitado –es decir, sin favorecer al recurrente–, sólo a partir de la presente decisión comenzará el lapso de caducidad para impugnarla, visto que se encontraba pendiente el recurso que cursa en la presente causa, sin que se hubiera emitido el pronunciamiento acerca de su admisibilidad. Así se declara.

En virtud de lo anterior, considerando que este auto fue emitido fuera del lapso legal previsto para ello, conteste con el artículo 161 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se ordena notificar del mismo al prenombrado ciudadano Luis Antonio Chávez Mayora.

II

DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

-

En escrito de fecha 20 de noviembre de 2014, el abogado José Castillo Suárez, antes identificado, actuando en su condición de apoderado judicial de la parte accionante, apeló del auto dictado por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala el 29 de julio de 2014, exponiendo como fundamentos del recurso de apelación, lo siguiente:

Alega que el artículo 137 de la Ley de Pesca y Acuicultura “*contiene una confusa redacción*” y que “*si realizamos una interpretación textual y racional de la norma y además simple, deberíamos concluir que debemos esperar la decisión del ministro o la ministra y contra ésta decisión ejercer otro recurso jerárquico que obviamente debe decidirlo el Presidente de la República. Pero a su vez, ejercido el recurso jerárquico para que lo conozca el presidente, puede el interesado, se infiere de la norma, paralelamente ir a la vía contenciosa (...)*”. (Sic).

Argumenta que el “*instituto nacional de pesca dictó un acto y [su] representado ejerció contra éste, el recurso jerárquico y ante el ministerio con competencia en la materia dentro de los 5 días siguientes, pero adicionalmente o paralelamente, presentamos el recurso contencioso administrativo (...)*”. (Corchetes de la Sala).

Expone que “*la recurrida no manifiesta de forma expresa haber realizado una interpretación de la norma, entendemos que ello es así. También se deduce, porque no fue señalado en el cuerpo de la decisión, que no existe una anterior interpretación de la cuestionada norma*”.

Indica que “*bajo la consideración que el dispositivo 137 de la Ley de Pesca y Acuicultura adolece de ambigüedad y oscuridad y que tal circunstancia no puede ser imputada al accionante, pid[e] que, bajo el principio in dubio pro actione, se declare con lugar la presente acción de nulidad.*”. (Corchetes de la Sala).

III

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

-

El presente caso asunto versa sobre una incidencia surgida en el marco de un recurso contencioso administrativo de nulidad en materia de pesca, debiendo destacarse que la Ley de Pesca y Acuicultura, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.150, Extraordinario, de fecha 18 de noviembre de 2014, no precisó el procedimiento por el cual debe tramitarse este tipo de recursos. Ante tal omisión por parte del legislador, esta Sala en sentencia N° 621 del 16 de mayo de 2014, caso: Cardón IV, C.A., determinó que “*debe darse preeminencia al trámite procedimental contenido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, descartándose cualquier otro procedimiento contencioso administrativo especial, e inclusive el regulado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que solo aplicará de forma supletoria*”, quedando así resuelto el vacío derivado de la Ley *in commento*.

Precisado lo anterior, procede la Sala de Casación Social a emitir pronunciamiento respecto del recurso de apelación interpuesto por la representación judicial de la parte actora, contra el auto dictado por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala en fecha 29 de julio de 2014, que declaró inadmisibile la demanda de nulidad al estimar que la accionante no dejó transcurrir el lapso correspondiente para que la Administración decidiera el recurso jerárquico incoado, incurriendo en la causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 162, numeral 10,

de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991, Extraordinario, del 29 de julio de 2010.

Así, visto que la indicada Ley es la aplicable al asunto bajo análisis en virtud del criterio sentado por esta Sala de Casación Social en la identificada decisión del 16 de mayo de 2014, se observa que el Juzgado de Sustanciación declaró inadmisibile el recurso de nulidad ejercido con fundamento en lo dispuesto en el artículo 162, numeral 10, de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual reza:

“Artículo 162. Sólo podrán declararse inadmisibles las acciones y recursos interpuestos por los siguientes motivos:

(...*Omissis*...)

10. Cuando habiéndose recurrido en vía administrativa, no hayan transcurrido los lapsos para que ésta decida.

(...*Omissis*...)”.

Respecto del agotamiento de la vía administrativa, la Ley de Pesca y Acuicultura, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.877, Extraordinario, de fecha 14 de marzo de 2008, aplicable *ratione temporis*, disponía en el artículo 137, lo siguiente:

Artículo 137. De la terminación del procedimiento. Al tercer (3°) día del vencimiento del lapso probatorio, se remitirá el expediente al Presidente o Presidenta del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura, a fin de que decida mediante providencia administrativa dentro de los treinta (30) días continuos (...).

(*Omissis*)

Contra esta decisión podrá intentarse recurso jerárquico por ante el ministro o ministra con competencia en materia de pesca y acuicultura dentro de los cinco (5) días siguientes. **Ejercido el recurso jerárquico contra la decisión del ministro o ministra, se podrá ejercer el recurso contencioso administrativo ante la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia dentro de los treinta (30) días continuos.** (Destacado de la Sala).

La norma antes transcrita, reproducida en idénticos términos en el artículo 143 de la Ley de Pesca y Acuicultura, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.150, Extraordinario, del 18 de noviembre de 2014, consagra la posibilidad que tiene el administrado de impugnar la providencia administrativa dictada por el Presidente o Presidenta del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura en sede administrativa; así como de ejercer el recurso de nulidad ante esta Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia contra la decisión del Ministro, para lo cual tendrá un lapso de treinta (30) días continuos. No obstante, según indicó el Juzgado de Sustanciación en el auto apelado, esta norma no estableció el lapso del que dispone el Ministro o Ministra para pronunciarse respecto del recurso jerárquico incoado; por tanto, ciertamente, tal como consideró el Juzgado de Sustanciación, debe atenderse a la disposición contenida en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual prevé:

Artículo 91. El recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el propio Ministro, así como el recurso jerárquico, deberán ser decididos en los noventa (90) días siguientes a su presentación.

Conforme a esta disposición, una vez incoado el recurso jerárquico ante el Ministro respectivo, la Administración dispone de un lapso de noventa (90) días contados a partir de la interposición del recurso, para emitir la correspondiente respuesta.

Ahora bien, a los fines de determinar cuándo comenzó a discurrir el lapso para la interposición del recurso de nulidad, se advierte que el artículo 92 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece que: *“Interpuesto el recurso de reconsideración, o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la administración para decidir”*.

En primer lugar conviene precisar respecto a la restricción para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, que la Sala Constitucional en decisión N° 957 de 9 de mayo de 2006 (caso: *Luis Eduardo Moncada Izquierdo*), ha expresado:

(...) 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^{os} 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.** (Destacado de esta Sala).

Posteriormente, la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal en fallo N° 130 del 20 de febrero de 2008 (caso: *Inversiones Martinique, C.A.*), expresó, respecto del acceso al órgano jurisdiccional para ejercer recurso de nulidad, lo siguiente:

(...) 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. (Destacado del presente fallo).

En segundo término, conforme al criterio sentado en las decisiones parcialmente transcritas, debe indicarse que en el caso de autos la parte recurrente, según alega, fue notificada del acto impugnado el 18 de marzo de 2013 y, el 25 de ese mes y año, consta que fue presentado recurso jerárquico ante el entonces Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierra; por tanto, es a partir de esta última fecha cuando empieza a computarse el lapso para que la Administración emita un pronunciamiento o se produzca el silencio administrativo, luego de lo cual comienza a discurrir el lapso de treinta (30) días continuos a que hacía referencia la última parte del entonces vigente artículo 137 de la Ley de Pesca y Acuicultura (hoy artículo 143).

Así, tenemos que para el 25 de abril de 2015, fecha en que la representación judicial de la parte accionante presentó ante esta Sala de Casación Social la demanda contencioso administrativa de nulidad, sólo habían transcurrido veinte (20) días hábiles de los noventa (90) que tenía la Administración para resolver el recurso jerárquico o para que se produjera el silencio administrativo.

Ahora bien, por cuanto la Sala Constitucional en los fallos anteriormente citados expresamente indicó 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”*; y visto que conforme se expresó precedentemente al caso de autos le resultan aplicables las

disposiciones contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en virtud del criterio sentado *ratione temporis*, debe considerarse el ya transcrito artículo 162, numeral 10 de la Ley *in commento*, el cual prevé que se declararán inadmisibles las acciones o recursos: “*Cuando habiéndose recurrido en vía administrativa, no hayan transcurrido los lapsos para que ésta decida*”.

De modo que, al estar regulada expresamente esta causal de inadmisibilidad, se estima ajustada a derecho la declaratoria de inadmisibilidad proferida por el Juzgado de Sustanciación, la cual se confirma en este fallo; en consecuencia, se declara sin lugar el recurso de apelación incoado. Así se decide.

IV

DEL PROCEDIMIENTO APLICABLE

Como se indicó precedentemente esta Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en decisión N° 621 del 16 de mayo de 2014 (caso: *Cardón IV, C.A.*), determinó el trámite procedimental y la ley aplicable a casos como el de autos en los que se pretende la nulidad de un acto administrativo dictado en materia pesquera y de acuicultura, estableciendo en cuanto al procedimiento que: “*(...) conteste con el principio de la lex specialis, visto que la materia pesquera está comprendida en el Derecho Agrario –como se indicó supra–, debe darse preeminencia al trámite procedimental contenido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, descartándose cualquier otro procedimiento contencioso administrativo especial, e inclusive el regulado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que solo aplicará de forma supletoria*”.

Adicionalmente, en la citada decisión se reguló el trámite correspondiente cuando el recurso es ejercido tanto autónomamente como cuando se interpone conjuntamente con acción de amparo cautelar, delimitando en qué casos corresponde al Juzgado de Sustanciación de la Sala o a la Sala de Casación Social en pleno emitir pronunciamiento respecto de la admisibilidad del recurso de nulidad.

Ahora bien, en esta oportunidad esta Sala estima pertinente efectuar un reexamen del criterio sentado en la decisión *in commento*, a los efectos de determinar cuál procedimiento resulta el más idóneo con la naturaleza del asunto debatido en atención a la justicia y, en tal sentido, se observa:

La vigente Ley de Pesca y Acuicultura de 2014, consagra en su Título X “*De los procedimientos administrativos*”, Capítulos II y III relativos al procedimiento sancionatorio y al procedimiento para la resolución de conflictos, artículos 143 y 154, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 143. De la terminación del procedimiento. Al tercer (3°) día del vencimiento del lapso probatorio, se remitirá el expediente al Presidente o Presidenta del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura, a fin de que decida mediante providencia administrativa dentro de los treinta (30) días continuos (...).

(*Omissis*)

Contra esta decisión podrá intentarse recurso jerárquico por ante el ministro o ministra con competencia en materia de pesca y acuicultura dentro de los cinco (5) días siguientes. Ejercido el recurso jerárquico contra la decisión del ministro o ministra, **se podrá ejercer el recurso**

contencioso administrativo ante la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia dentro de los treinta (30) días continuos.”.(Destacado de la Sala).

Artículo 154. Al tercer (3º) día del vencimiento del lapso probatorio, se remitirá el expediente al Presidente o Presidenta del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura, a fin de que decida mediante providencia administrativa dentro de los treinta (30) días continuos (...).

(*Omissis*)

Contra esta decisión podrá intentarse recurso jerárquico por ante el ministro o ministra con competencia en materia de pesca y acuicultura dentro de los cinco (5) días siguientes. Ejercido el recurso jerárquico contra la decisión del ministro o ministra, **se podrá ejercer el recurso contencioso administrativo ante la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia dentro de los treinta (30) días continuos.** (Destacado de la Sala).

Las normas parcialmente transcritas, de idéntico tenor, prevén la facultad para el administrado de interponer recurso contencioso administrativo de nulidad contra el acto dictado por la Ministra o el Ministro con competencia en materia de pesca, ante esta Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, de lo cual se infiere que este proceso contencioso administrativo está compuesto por una única instancia ante este alto Tribunal.

Importa destacar que conforme al artículo 1º de la Ley de Pesca y Acuicultura, esa Ley tiene por objeto regular el sector pesquero y de acuicultura para asegurar la soberanía alimentaria de la Nación, especialmente la disponibilidad suficiente y estable de productos y subproductos de la pesca y la acuicultura dirigidos a atender de manera oportuna y permanente las necesidades básicas de la población. En efecto, con este instrumento jurídico se avanzó hacia un nuevo paradigma de la pesca, la acuicultura y sus actividades conexas, en el cual se privilegia lo social, lo colectivo sobre los intereses económicos particulares, entendiéndose que el bien común y el interés general constituyen sus finalidades esenciales. Así, se concibió a estas actividades en función de la soberanía alimentaria, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo sustentable. Ello, sin duda alguna, guarda estrecha vinculación con el fin protegido por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que no es otro que el velar por la seguridad agroalimentaria de la población y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones. Así pues, al tener en común ambos textos normativos la protección a la soberanía alimentaria, resulta evidente el carácter social que prevalece en las actividades reguladas por éstos.

Respecto de la importancia de la seguridad y soberanía alimentaria regulada en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como sector estratégico del país, aplicable *mutatis mutandi* a la materia de pesca, y la jurisdicción especial encargada de conocer de los asuntos vinculados con esta materia, conviene precisar que la Sala Constitucional de este alto Tribunal en decisión N° 444 de fecha 25 de abril de 2012 (caso: *Compañía Laad Américas N.V.*), publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.931 del 28 de mayo de 2012, estableció:

En ese sentido, (...) se aprecia de manera preliminar de un análisis realizado a la exposición de motivos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, (...) que fue instituido todo un Título en el que se desarrolla lo relativo a la jurisdicción agraria, tanto en lo referente a la jurisdicción ordinaria agraria,

como a la jurisdicción contencioso administrativa en materia agraria, sustituyéndose de esta manera a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, e implementándose así los principios de inmediación, concentración, brevedad, oralidad, publicidad y carácter social del proceso agrario, como una de sus principales innovaciones que vinieron refrendar las garantías supremas del derecho a la defensa a favor de los justiciables.

(...*Omissis*...)

Esta visión integral y por ende sistémica del derecho agrario, se encuentra desarrollada en un régimen estatutario de derecho público que ha sido objeto de tutela por parte del legislador, no sólo mediante una serie de medidas relacionadas directamente con el régimen sustantivo de los derechos -vgr. La afectación de uso y redistribución de las tierras-, sino mediante la creación de una jurisdicción especial, regulada por un derecho adjetivo también especial, que permita a los particulares un acceso directo a órganos jurisdiccionales especializados; que estén en capacidad de atender con criterios técnicos, sus necesidades frente a las actividades u omisiones de la Administración, tomando en consideración el interés general de asentar las bases del desarrollo rural integral y sustentable, asegurando la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones.

En efecto, la actividad pesquera y de acuicultura, al igual que la agraria en general, es de utilidad pública, interés nacional e interés social, por la capital importancia estratégica que reviste para garantizar la soberanía alimentaria de la población; por ende goza asimismo de una jurisdicción especial conformada, de manera exclusiva y excluyente, por esta Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, competente para conocer del **contencioso administrativo especial en materia de pesca**.

Conforme a la Ley de Pesca y Acuicultura corresponde al Presidente o Presidenta del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura, la terminación de los **procedimientos administrativos** regulados en la ley, a saber: *i)* el **sancionatorio** y *ii)* **para la resolución de conflictos**, disponiendo los artículos 143 y 154, que contra esa decisión el administrado puede ejercer “(...) *recurso jerárquico por ante el ministro o ministra con competencia en materia de pesca y acuicultura dentro de los cinco (5) días siguientes*”; luego de lo cual “*podrá ejercer el recurso contencioso administrativo ante la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia dentro de los treinta (30) días continuos.*” (agregado de este fallo). Esta norma, importa destacar prevé la figura del agotamiento de la vía administrativa, como facultativo para acceder a la vía contencioso administrativa, lo que conlleva a afirmar que ante la elección por parte del administrado de acudir directamente a la sede jurisdiccional, el acto que pondrá fin a la sede administrativa, será el dictado por el Presidente o Presidenta del Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura resolutorio del procedimiento administrativo; en caso contrario, si el administrado optó por interponer el recurso jerárquico ante el Ministro o Ministra respectivo, deberá esperar que transcurran los lapsos correspondientes a los fines de que dicha autoridad emita la decisión que ponga fin al procedimiento administrativo u opere el silencio administrativo, para que pueda acudir a la sede contencioso administrativa a interponer el recurso de nulidad, conforme lo ya expresado en este fallo en la resolución del recurso.

En tal virtud, esta Sala conocerá de la nulidad de los actos administrativos dictados por ambas autoridades administrativas -Presidente o Presidenta del Instituto INSOPESCA y Ministro o Ministra- según sea el caso,

dado que la competencia en razón de la materia -pesca- la tiene atribuida por Ley, exclusivamente, esta Sala del alto Tribunal. Así se establece.

Determinado lo anterior, conviene precisar que la protección por parte del Estado de la actividad pesquera y la agraria, conllevan a aseverar la estrecha vinculación que guardan ambas materias desde el punto de vista del derecho sustantivo y los principios rectores, lo cual no implica que por ello el procedimiento regulado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario sea el más idóneo a ser aplicado a este tipo de acciones relativas a demandas de nulidad de actos vinculados con la materia de pesca y acuicultura.

Ahora bien, es útil e importante para el acceso a la justicia la previsión contenida en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que dispone: “(...) cuando en el ordenamiento jurídico no se preceptúe un proceso especial a seguir se podrá aplicar el que las Salas juzguen más conveniente para la realización de la justicia, siempre que tenga fundamento legal”; a los fines de determinar cuál es el procedimiento apropiado para estos asuntos contenciosos administrativos en materia de pesca. En este sentido, entiende la Sala que el cuerpo normativo procesal y en definitiva el procedimiento idóneo o que más se adecúa al tipo de pretensión (nulidad) y que más se adapta al funcionamiento de esta Sala como órgano colegiado, es el contemplado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, específicamente el previsto en los artículos 76 y siguientes de la Ley *in commento*, debiendo indicarse, una vez más, que igualmente resultarán aplicables a la materia de pesca, los principios sustantivos que rigen la actividad agraria previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así también se establece.

Importa mencionar que la aplicación de las disposiciones de la mencionada Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya ha sido objeto de estudio por parte de esta Sala de Casación Social en las demandas de nulidad relacionadas con la materia pesquera. Así, en sentencia N° 0975 de fecha 8 de agosto de 2012 (caso: *ATUNVEN C.A.*), la Sala, al pronunciarse en cuanto a la admisibilidad de la acción de nulidad ejercida contra un acto administrativo dictado por el entonces Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras en materia de pesca, aplicó las previsiones contenidas en los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sentando que para la tramitación del recurso se atendería al procedimiento previsto en los artículos 76 y siguientes de la referida Ley. Adicionalmente, esta Sala en decisión N° 0463 de fecha 20 de junio de 2013 (caso: *URDANETAGAZPROM-I, S.A.*), conociendo de una medida cautelar de suspensión de efectos, en el marco del recurso de nulidad interpuesto contra el acto administrativo tácito producto del silencio administrativo del Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras al no responder el recurso jerárquico incoado en materia de pesca, aplicó igualmente las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y en particular las reguladas en el Capítulo V referido al “*Procedimiento de las medidas cautelares*”.

De lo expuesto se infiere, que si bien la Ley de Pesca y Acuicultura no reguló expresamente el procedimiento a seguir para el trámite de estos recursos contenciosos especiales en materia de pesca, como sí lo hizo respecto de la competencia de esta Sala para conocer de tales acciones, este alto Tribunal ha determinado con anterioridad que el procedimiento más apropiado a ser aplicado a estos casos, es el previsto en la Ley

Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, criterio que se retoma, abandonándose así el razonamiento sentado en la decisión de fecha 16 de mayo de 2014, por los motivos antes expuestos. Así se establece.

Es pues en atención a las previsiones de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que una vez incoada la demanda de nulidad ante este Supremo Tribunal en Sala de Casación Social, el Juzgado de Sustanciación de la Sala, deberá emitir pronunciamiento respecto de la admisibilidad; en caso de ser admitida la demanda de nulidad, ordenará la práctica de las notificaciones correspondientes (artículo 78), incluyendo la de todos los participantes en sede administrativa a quienes debe serles reconocida la condición de verdaderas partes en el eventual juicio contencioso administrativo, ello en acatamiento a lo dispuesto por la Sala Constitucional de este Supremo Tribunal en sentencia N° 1320 de fecha 8 de octubre de 2013 (caso: *Construcciones Viga, C.A.*), al tiempo que solicitará los antecedentes administrativos del caso (artículo 79) y ordenará librar, de ser necesario, el cartel de emplazamiento para notificar a los terceros interesados (artículo 80), debiendo justificar en el auto de admisión del recurso de nulidad, las razones que hacen pertinente la utilización del aludido cartel de emplazamiento, conforme al criterio sentado en la antes citada decisión N° 1320 de la Sala Constitucional.

Verificado el cumplimiento del trámite anterior, deberá fijarse la oportunidad para la celebración de la audiencia de juicio a que alude el artículo 82 de la prenombrada Ley, la cual se celebrará ante la Sala de Casación Social en pleno. Es de destacar que en esta audiencia las partes podrán promover sus medios de pruebas (único aparte del artículo 83), luego de lo cual se proveerá acerca de la admisión de las pruebas y se ordenará la evacuación de los medios que así lo requieran (artículo 84). Finalmente, se abrirá la etapa de informes y, una vez fenecida, la causa entrará en estado de sentencia (artículos 85 y 86).

Concluida la tramitación de la causa, el Juzgado de Sustanciación deberá remitir el expediente a la Sala de Casación Social en pleno, para que se dicte la sentencia acerca del mérito del asunto, quedando en claro que en caso de ser interpuesto recurso de apelación contra alguna decisión del Juzgado de Sustanciación, corresponderá a la Sala resolver la impugnación propuesta, en atención a la previsión contenida en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Esta última Ley también resultará aplicable en todo lo relativo al funcionamiento de la Sala en su actividad jurisdiccional.

Por otra parte, se advierte que si la parte recurrente interpone conjuntamente con el recurso de nulidad acción de amparo cautelar, corresponderá, excepcionalmente, a la Sala de Casación Social –y no al Juzgado de Sustanciación– examinar preliminarmente la admisibilidad del recurso de nulidad y decidir el referido amparo cautelar; y sólo si éste es desestimado, pasará los autos al Juzgado de Sustanciación, a fin de verificar la caducidad de la acción; ello, conteste con el criterio sostenido por la Sala Político- Administrativa de este alto Tribunal, en sentencia N° 402 de fecha 20 de marzo de 2001 (caso: *Marvin Enrique Sierra Velasco*), en la cual dejó establecido:

(...) propuesta la solicitud de amparo constitucional conjuntamente con una acción contencioso-administrativa de nulidad, pasará la Sala, una vez revisada la admisibilidad de la acción principal, a resolver de inmediato sobre la medida cautelar requerida; debiendo abrirse cuaderno separado en el

caso de acordarse la misma, para la tramitación de la oposición respectiva, el cual se remitirá junto con la pieza principal, contentiva del recurso de nulidad, al Juzgado de Sustanciación, a fin de que se continúe la tramitación correspondiente (...).

Visto el contenido de la presente decisión, se ordena su publicación en la Gaceta Judicial, de conformidad con lo previsto en el artículo 126 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, así como en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y su reseña en el sitio web de este alto Tribunal, bajo el siguiente título:

Sentencia de la Sala de Casación Social que establece el procedimiento aplicable para tramitar las demandas contencioso administrativas que se interpongan ante esta Sala, contra los actos administrativos resolutorios dictados en los procedimientos administrativos, sancionatorio y para la resolución de conflictos, previstos en los artículos 143 y 154 de la Ley de Pesca y Acuicultura, respectivamente. Así se decide.

El criterio sentado en la presente decisión, se aplicará a las causas que se interpongan con posterioridad a la publicación en Gaceta Oficial de este fallo. Así se establece.

DECISIÓN

Por las motivaciones precedentemente expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala de Casación Social, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y por autoridad de la ley, declara: **PRIMERO: SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por la representación judicial del ciudadano **LUIS ANTONIO CHÁVEZ MAYORA**, contra el auto de fecha 29 de julio de 2014, dictado por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala de Casación Social que declaró inadmisibile el recurso de nulidad incoado; **SEGUNDO: SE CONFIRMA** el referido auto.

Publíquese el presente fallo en la Gaceta Judicial, así como en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y en el sitio web del Tribunal Supremo de Justicia, bajo el siguiente título:

Sentencia de la Sala de Casación Social que establece el procedimiento aplicable para tramitar las demandas contencioso administrativas que se interpongan ante esta Sala, contra los actos administrativos resolutorios dictados en los procedimientos administrativos, sancionatorio y para la resolución de conflictos, previstos en los artículos 143 y 154 de la Ley de Pesca y Acuicultura, respectivamente.

Publíquese, regístrese y archívese el expediente. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en la Sala de Despacho de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los primero (1) días del mes de febrero de dos mil diecinueve (2019). Años: 208° de la Independencia y 159° de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

MARJORIE CALDERÓN GUERRERO

Vicepresidente,

Magistrado,

JESÚS MANUEL JIMÉNEZ ALFONZO

EDGAR GAVIDIA RODRÍGUEZ

Magistrada Ponente,

Magistrado,

MÓNICA GIOCONDA MISTICCHIO TORTORELLA

DANILO ANTONIO MOJICA MONSALVO

La Secretaria,

ANGELA MARÍA MORANA GONZÁLEZ

R. A. N° AA60-S-2013-000636

Nota: Publicada en su fecha a

La Secretaria,