



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrado Ponente: **MALAQUÍAS GIL RODRÍGUEZ**

Exp. Nro. 2022-0178

Por oficio Nro. 0506 del 19 de julio de 2022, recibido en esta Sala el 20 de ese mes y año, el Juzgado de Sustanciación remitió a esta Sala Político-Administrativa el expediente contentivo del “*Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad*” incoado por los ciudadanos **MIRIAM VELIZ DE BORRERO, YAJAIRA JOSEFINA TRUJILLO MUÑOZ, ALEJANDRO VILLARROEL ESPINOZA, XIOMARA NAVAS VARGAS, ZAIDA DEL CARMEN HERRERA, ZULAINÉ SALAZAR, MARÍA DEL CARMEN GARCÍA, ALEX JOSÉ AMAYA, SAMIA ABIMENI LESMES, MARÍA EUGENIA MACEO, DAISY MARÍA RODRÍGUEZ ROSAL, LEIDA ANDRADE MELEÁN, JOEL MANTILLA OROPEZA y WENDY COROMOTO GALVIS RAMOS**, cédulas de identidad Nros. V-4.855.399, V-5.971.088, V-12.388.437, V-6.451.519, V-5.566.452, V-3.596.138, V-6.003.431, V-5.132.655, V-8.333.706, V-4.774.160, V-5.574.585, V-3.891.234, V-7.028.346 y V- 11.344.999, respectivamente, todos actuando en su condición de personal jubilado y pensionado del Ministerio Público, asistidos por los abogados Rafael Luciano Pérez Mochett y Pedro Rafael Luciano Pérez Sosa, INPREABOGADO Nros. 27.064 y 252.068, respectivamente, contra el supuesto acto que los accionantes denominan “***INSTRUCTIVO: PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLA ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS de fecha 22 de Marzo de 2022***”, pretendidamente emanado de la **OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO**

(ONAPRE), integrada al Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior.

Dicha remisión se efectuó en cumplimiento de la decisión Nro. 109 de fecha 19 de julio de 2022 dictada por el mencionado Órgano Sustanciador mediante la cual, al momento de decidir acerca de la admisibilidad de la pretensión propuesta, advirtió que se pretende la nulidad de un acto administrativo emanado de una autoridad distinta a las señaladas en los artículos 23 y 25 numerales 5 y 3, respectivamente, todos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y que por lo tanto debería ser la Sala quien emitiera el pronunciamiento correspondiente.

El 2 de agosto de 2022 se dejó constancia que el 28 de abril del mismo año, en sesión de Sala Plena se eligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidente, Magistrado Malaquías Gil Rodríguez; Vicepresidenta, Magistrada Bárbara Gabriela César Siero y el Magistrado Juan Carlos Hidalgo Pandares. En igual oportunidad se designó ponente al Magistrado Malaquías Gil Rodríguez.

Realizado el estudio de las actas procesales, pasa la Sala a decidir previo a lo cual formula las siguientes consideraciones:

I

ANTECEDENTES

Por escrito presentado ante esta Sala el 22 de junio de 2022 los ciudadanos Miriam Veliz de Borrero, Yajaira Josefina Trujillo Muñoz, Alejandro Villarroel Espinoza, Xiomara Navas Vargas, Zaida Del Carmen Herrera, Zulaine Salazar, María Del Carmen García, Alex José Amaya, Samia Abimeni Lesmes, María Eugenia Maceo, Daisy María Rodríguez Rosal, Leida Andrade Meleán, Joel Mantilla Oropeza y Wendy Coromoto Galvis Ramos, todos actuando como personal jubilado y pensionado del Ministerio Público, asistidos por los abogados Rafael Luciano Pérez Moochett y Pedro Rafael Luciano Pérez Sosa, incoaron

“*Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad*” contra el supuesto acto que los accionantes denominan “***INSTRUCTIVO: PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLA ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS de fecha 22 de Marzo de 2022***”, pretendidamente emanado de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), integrada al Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior.

El 28 de junio de 2022 se dio cuenta en Sala y se ordenó remitir el expediente al Juzgado de Sustanciación.

Por escritos de fecha 14 de julio de 2022, la parte actora consignó varios recaudos, dentro de los que figura en original un listado de ochocientos seis (806) firmas de personal activo, jubilado y pensionado del Ministerio Público manifestando su rechazo al instructivo impugnado.

Mediante decisión Nro. 109 del 19 de julio de 2022 el Juzgado de Sustanciación ordenó remitir el asunto a esta Sala, con fundamento en que “(...) *En el caso de autos, se pretende la nulidad de un acto administrativo emanado de la Oficina Nacional de Presupuesto; por lo tanto, se trata en principio de una autoridad distinta a las señaladas en el numeral 5 del artículo 23 y distinta también de las señaladas en el numeral 3 del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; por lo tanto, en virtud de la circunstancia expuesta y de las disposiciones destacadas, estima este Juzgado que en este caso se impone remitir el expediente a la Sala Político-Administrativa, a fin de que emita pronunciamiento sobre su competencia para el conocimiento del presente asunto (...)*”.

II

COMPETENCIA DE LA SALA

Corresponde a la Sala pronunciarse acerca de su propia competencia para conocer del presente “*Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad*” incoado por la ciudadana Miriam Veliz de Borrero y otros trece (13) ciudadanos, contra el supuesto acto que los

accionantes denominan “**INSTRUCTIVO: PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLA ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS de fecha 22 de Marzo de 2022**”, pretendidamente emanado de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), integrada al Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior.

A los fines de determinar la competencia, resulta necesario atender a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que establece lo siguiente:

“Artículo 23: La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia es competente para conocer de: (...)

5. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, los Ministros o Ministras, así como por las máximas autoridades de los demás organismos de rango constitucional, si su competencia no está atribuida a otro tribunal”. (Resaltado de la Sala).

En el mismo sentido, está redactado el artículo 26 de la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario Núm. 6.684 del 19 de enero de 2022, el cual dispone:

“Artículo 26. Son competencias de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia: (...)

5. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, los ministros y ministras del Poder Popular, así como por las máximas autoridades de los demás organismos de rango constitucional, cuyo conocimiento no estuviere atribuido a otro órgano de la Jurisdicción Administrativa en razón de la materia”. (Resaltado de la Sala).

De la interpretación concordada de las normas transcritas, se deriva que esta Sala Político-Administrativa es competente para conocer de las demandas de nulidad incoadas

contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por el Presidente o Presidenta de la República, al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, a los Ministros o Ministras, así como a las demás autoridades de los restantes órganos de rango constitucional que ejercen el Poder Público, que a tenor de lo pautado en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública son: el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva, el Consejo de Ministros, los Ministros o Ministras, los Viceministros o Viceministras. Asimismo, le corresponde conocer de los actos emanados de las máximas autoridades de los órganos superiores de consulta de la Administración Pública Central, que según la norma citada son: la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, los gabinetes sectoriales y gabinetes ministeriales.

Asimismo se observa, que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone lo siguiente:

“Artículo 25.- Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de: (...)

*3. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, **dictados por las autoridades estadales o municipales** de su jurisdicción, con excepción de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por la Administración del trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo (...)*. (Resaltado de la Sala).

“Artículo 24. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de: (...)

*5. Las demandas de nulidad de los actos administrativos de efectos generales o particulares **dictados por autoridades distintas a las mencionadas en el numeral 5 del artículo 23 de esta Ley y en el numeral 3 del artículo 25 de esta Ley**, cuyo conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de la materia”*. (Resaltado de la Sala).

De las normas transcritas se deriva que el legislador implementó un criterio de competencia residual según el cual los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán de las demandas de nulidad interpuestas contra los actos

administrativos dictados por autoridades distintas a las señaladas en el artículo 23, numeral 5 *eiusdem* (el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros y las Ministras, así como las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional) y también distintas a las señaladas en el numeral 3 del artículo 25 de la misma Ley (autoridades estatales o municipales).

Ahora bien, siendo que el “*acto impugnado*” presuntamente habría sido dictado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), integrada al Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior, esta Sala considera oportuno realizar un breve análisis acerca del presunto autor del aducido “*acto impugnado*”. En este sentido, se advierte que la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) es un órgano desconcentrado al cual le corresponde ejercer la rectoría técnica del Sistema Presupuestario Público, conforme al artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.210 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015, cuyas disposiciones generales prevén lo siguiente sobre esta materia:

“Artículo 1º. Este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley tiene por objeto regular la administración financiera del sector público, el sistema de control interno y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica.

Artículo 2º. La administración financiera del sector público comprende el conjunto de sistemas que intervienen en la captación de recursos financieros, o valorados en términos financieros y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado y estará regida por los principios de justicia social, legalidad, honestidad, participación, eficiencia, solidaridad, solvencia, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica.

(...omissis...)

Artículo 3º. La administración financiera del sector público está conformada por los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y de contabilidad pública regulados en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, así como los sistemas aduaneros, tributario y de administración de bienes, regulados por leyes especiales (...).”

En el contexto de este marco normativo, las competencias que la ley le asigna a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) tienen una especial trascendencia en el desenvolvimiento de las actividades relativas a la administración financiera del sector público, de gran relevancia nacional.

Ahora bien, en casos similares al que se examina, en los cuales han sido interpuestas demandas de nulidad contra actos dictados por organismos que tienen atribuidas competencias de gran relevancia nacional, esta Sala ha indicado lo siguiente:

“(...) Corresponde entonces a esta Sala determinar su competencia para conocer del recurso incoado, atendiendo a lo previsto en las disposiciones legales mencionadas y al criterio sostenido en la referida decisión judicial; para ello observa:

El acto impugnado emanó del Director General del Servicio Nacional de Contrataciones, servicio autónomo sin personalidad jurídica creado por el Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, publicado en la Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13 de noviembre de 2001, adscrito al Ministerio de Industria y Comercio (actualmente Ministerio del Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio), lo cual, en principio, podría hacer pensar que tratándose de un servicio autónomo sin personalidad jurídica, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos que de él emanen debe corresponder a las Cortes de lo Contencioso Administrativo, en atención a la jurisprudencia mencionada.

(...) Así, aun cuando el Servicio Nacional de Contrataciones posee dentro de la organización administrativa las características de un servicio autónomo sin personalidad jurídica, las competencias que le han sido atribuidas por la ley especial poseen una gran relevancia en la actividad administrativa por constituir el órgano al cual le ha sido encomendada la supervisión, vigilancia y control de los procesos para la selección de las empresas contratables por las personas de derecho público señaladas en dicha ley (...)

*Lo anterior permite afirmar, que las actividades desplegadas por el **analizado servicio autónomo poseen tal trascendencia dentro de la actuación del Estado, que se justifica que el control de la constitucionalidad y legalidad de sus actos sea ejercido por esta Sala Político-Administrativa** del Tribunal Supremo de Justicia, como máxima instancia de la jurisdicción contencioso administrativa en la República Bolivariana de Venezuela. En consecuencia, este órgano jurisdiccional declara su competencia para conocer del presente recurso de nulidad (...)*”. (Ver sentencia de esta Sala Nro. 081 del 21

de marzo de 2007, reiterada entre otras, en decisión Nro. 0748 del 2 de junio de 2011). (Resaltado de esta Sala).

En el caso de autos, como ha sido expuesto, el “*acto impugnado*” presuntamente habría sido dictado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), sin embargo, las actividades que le corresponde desplegar a la referida Oficina poseen tal trascendencia dentro de la actuación del Estado, que se justifica que el control de la constitucionalidad y legalidad de sus actos, cuando ese sea el caso, debe ser ejercido por esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, como máxima instancia de la jurisdicción contencioso administrativa en la República Bolivariana de Venezuela. En consecuencia, este órgano jurisdiccional declara su competencia para conocer de la presente demanda. Así se decide.

III

ADMISIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD

Precisado lo anterior, se observa que el presente asunto estando en la etapa de decidir acerca de la admisibilidad de la pretensión, fue remitido por el Juzgado de Sustanciación a esta Sala para que esta Máxima Instancia se pronunciara sobre su competencia (ver decisión Nro. 109 de fecha 19 de julio de 2022 dictada por el referido Juzgado de Sustanciación).

En atención a lo expuesto, y en aras de la tutela judicial efectiva y de la justicia expedita, sin formalismos ni reposiciones inútiles que propugna nuestra Constitución, de seguidas pasará este Alto Tribunal a decidir sobre la admisión de la presente causa.

En tal sentido se observa, que el presente “*Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad*” ha sido incoado contra un documento que llamaron “***INSTRUCTIVO: PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLA ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS de fecha 22 de Marzo de 2022***”, que

aducen haber sido dictado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), integrada al Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior.

Al respecto, se advierte que no se acompaña al libelo, ni al escrito complementario consignado el 14 de julio de 2022, original o copia del hipotético “*acto administrativo*” cuyo contenido se impugna, sino simplemente unas fotocopias contentivas de unos gráficos que no demuestran la existencia de un acto jurídico y mucho menos de lo que la ley y la jurisprudencia califica como un acto administrativo (folios 21 al 24 del expediente).

Sobre el particular, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos señala lo siguiente:

“Artículo 7. Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública”.

“Artículo 18. Todo acto administrativo deberá contener:

- 1. Nombre del Ministerio u organismo a que pertenece el órgano que emite el acto.*
- 2. Nombre del órgano que emite el acto.*
- 3. Lugar y fecha donde el acto es dictado.*
- 4. Nombre de la persona u órgano a quien va dirigido.*
- 5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.*
- 6. La decisión respectiva, si fuere el caso.*
- 7. Nombre del funcionario o funcionarios que los suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen, e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia.*
- 8. El sello de la oficina.*

El original del respectivo instrumento contendrá la firma autógrafa del o de los funcionarios que lo suscriban. En el caso de aquellos actos cuya frecuencia lo justifique, se podrá disponer mediante decreto, que la firma de los funcionarios sea estampada por medios mecánicos que ofrezcan garantías de seguridad”.

Por su parte, esta Sala ha definido los actos administrativos indicando que *“tanto la doctrina más calificada en la materia, como la jurisprudencia de este Máximo Tribunal, han definido a los ‘actos administrativos’ -en términos generales- como toda declaración de voluntad, de juicio o de conocimiento, emanadas de los órganos que integran la Administración, en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria, que producen efectos de derecho, generales o individuales en la esfera jurídica de los administrados”*. (Ver sentencias de esta Sala Nros. 697 del 21 de mayo de 2002 y 1051 del 30 de septiembre de 2015).

Asimismo ha establecido que la *“noción de acto administrativo prevista en la norma antes citada constituye una definición restringida, pues califica como tal la declaración de voluntad emanada de ‘los órganos’ de la Administración Pública, sin incluir otras categorías como lo serían los actos emanados de otros órganos del Poder Público distintos a la Administración en sentido orgánico, siempre que actúen en ejercicio de la función administrativa, como lo ha reconocido la doctrina patria desde tiempos remotos”*. (Ver sentencia Nro. 1428 del 2 de noviembre de 2011).

En ese sentido, antes de continuar con el análisis de lo que es un acto administrativo, y determinar si un supuesto instructivo lo es o no, se debe afirmar que el pretendido documento en los términos aludidos de los requisitos formales y esenciales que lo conforman, no constituye un acto administrativo; siendo así, esta Sala advierte que estamos en presencia de lo que se conoce en la doctrina y la jurisprudencia como el *“acto inexistente”*, debido a que no puede ser acto administrativo cualquier documento que se señale como tal, sin que el mismo haya sido dictado conforme a la Ley, cumpliendo con los extremos de los artículos 7, 9, 18, 19, 72 y 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, *“con lo cual carece de presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad, y corresponde tratarlo como un no-acto administrativo, dado que no es necesario hacer una teoría de acto inexistente, porque todo lo que no es acto administrativo vale tanto como un acto administrativo nulo: Nada”*, es decir que nunca tuvo efectos jurídicos (Gordillo Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 5. Primera Edición. Buenos Aires. Argentina. 2012. Pág. 246 y 247).

En cuanto a la tesis del acto inexistente, se tiene que *“la jurisprudencia ha hecho uso del concepto de inexistencia, cuando ha tenido que reconocer que no hay existencia de acto administrativo. Ello se debe a que se trata de situaciones en la que el acto administrativo no se perfeccionó o no se formó siquiera en apariencia, de modo que a simple vista se descarta como tal, lo cual ocurre cuando no se reúnen los elementos de existencia o los requisitos esenciales. Por lo tanto, la figura de la inexistencia del acto administrativo, como situación autónoma e independiente de la anulación, consiste en el supuesto de que el acto no alcanzó a nacer o surgir en la vida jurídica, es decir que lo que se pretende aducir como tal, no mereció siquiera la presunción de la legalidad”* (Berrocal Guerrero Luis Enrique, *“Manual del Acto Administrativo”*, Sexta Edición, Librería y Ediciones del Profesional LTDA. 2014. Pág. 534. Bogotá Colombia).

Nótese en el siguiente ejemplo paradigmático que contiene la jurisprudencia colombiana en el derecho comparado cuando en *“sentencia de 6 de junio de 2008, expediente número 10.198, consejero ponente doctor Humberto Mora Osejo, en la cual se decidió un recurso extraordinario de súplica contra una sentencia de la Sección Segunda que había declarado la nulidad de lo que consideró como resolución del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y que la Sala Plena halló que: en rigor, se trata de un mero proyecto de resolución, porque, aunque es enunciado y su parte motiva afirman que su autor es el Ministro del Trabajo y Seguridad Social, en realidad no la firmó y, por lo mismo, le faltó, para ser acto administrativo, la declaración de voluntad de este funcionario, que es un requisito esencial (...)”* (Berrocal Guerrero Luis Enrique, *“Manual del Acto Administrativo”*, Sexta Edición, Librería y Ediciones del Profesional LTDA. 2014. Pág. 535. Bogotá Colombia).

Ante esta perspectiva de inexistencia del acto administrativo, tenemos que en el caso bajo análisis, un documento denominado por los recurrentes como *“instructivo de fecha 22 de marzo de 2022, presuntamente emanado de la ONAPRE”* atribuyéndole la condición de acto lesivo a sus derechos, no puede calificarse como un acto administrativo de acuerdo a la normativa legal vigente, y así debe señalarse por el juzgador, atendiendo a lo que ha señalado la doctrina, la cuestión del *“instructivo”*: *“es un problema fáctico, es una posibilidad real, en cuanto ocurre por falta de alguno de los elementos de existencia*

del acto administrativo que prevé el ordenamiento jurídico en cada caso en concreto, de manera que cuando un juez o cualquier operador del derecho se halle frente a una actuación que de bulto carezca de uno de esos elementos, de modo que ni siquiera tiene apariencia de acto administrativo, por más que así se quiera hacer valer por algún interesado, no tiene más que declarar la inexistencia del mismo, o que no es acto administrativo. Es un problema de establecer si se perfeccionó o no el acto administrativo, y es precisamente el primer problema que el juez contencioso administrativo debe resolver a la luz de la normatividad pertinente a fin de determinar si tiene jurisdicción o no para ejercer el control sobre tal manifestación. En palabras de José María Boquera Oliver, ‘La inexistencia es, pues, una realidad o si se quiere una ausencia de realidad’ (...)” (Ibídem), con lo cual la Sala está de acuerdo y, en consecuencia, el aducido documento denominado “*instructivo*” se declara inexistente, teniéndose por no presentado el acto administrativo en los términos exigidos por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin la posibilidad alguna para esta Sala de anular lo que no existe, dado que con la declaratoria de inexistencia se entendería de pleno derecho que no existe en el mundo jurídico, y así se declara.

Siendo ello así, en el presente caso, como ha sido expuesto no se acompaña al libelo, original o copia del hipotético “*acto administrativo*” cuyo contenido se impugna.

Igualmente se advierte que tampoco puede atribuírsele autoría en forma fehaciente y clara al pretendido instructivo.

Lo expuesto determina que la parte actora no cumplió con una carga procesal esencial, que no puede ser suplida por esta Sala.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone lo siguiente:

“Artículo 35.- Inadmisibilidad de la demanda. *La demanda se declarará inadmisibile en los supuestos siguientes:*

(...)

4. *No acompañar los documentos indispensables para verificar su admisibilidad (...)*”.

Conforme a la norma citada, constituye una causal de inadmisibilidad de la demanda no acompañar los documentos indispensables para verificar su admisibilidad.

Como ha sido expresado en las líneas que anteceden, en el presente caso no se cumplió con lo preceptuado en la Ley, toda vez que lo consignado no demuestra la existencia de un acto jurídico y mucho menos de lo que la ley y la jurisprudencia califican como un acto administrativo.

Aunado a ello, esta Sala debe advertir un hecho público, notorio y comunicacional, consistente en la estrecha vinculación entre el asunto que subyace a la presente demanda y la matriz comunicacional que se ha venido creando en los últimos meses, pretendiendo imputar a la ONAPRE y, en fin, al Estado venezolano, un acto cuya existencia no ha sido demostrada y, por ende, mucho menos su autoría, con lo cual, a pesar de su inexistencia, se ha utilizado para generar malestar en ciertos sectores de la colectividad, crear conflicto social y atentar contra valores y principios cardinales previstos en nuestro orden constitucional, lo que debe ser objeto de investigación por parte de las instituciones competentes, incluso, determinar la posible existencia de forjamiento y otros ilícitos, tanto en el presente como en otros asuntos vinculados; caso en el que se deben determinar las posibles responsabilidades a que hubiere lugar (penal, disciplinaria, administrativa y/o civil).

Por las razones indicadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 numeral 4 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, resulta inadmisibile el presente "*Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad*". Así se determina.

Atendiendo a lo antes expuesto y a las graves deficiencias advertidas, que condujeron a la indefectible declaratoria de inadmisibilidad aquí declarada, se exhorta a los abogados actuantes a no incurrir en faltas a la técnica procesal como la sentenciada y a no interponer acciones sin cumplir con los presupuestos esenciales exigidos taxativamente por la ley, pues ello vulnera el adecuado funcionamiento de la administración de justicia y por ende, del Poder Público en general y de la República, haciéndole invertir tiempo en actuaciones jurídicamente inviables con intención de desestabilizar la paz social, que fueron

realizadas a todas luces con temeridad, de conformidad con lo previsto en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, analizado por remisión del artículo 98 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 170° Las partes, sus apoderados y abogados asistentes deben actuar en el proceso con lealtad y prioridad. En tal virtud, deberán:

1° Exponer los hechos de acuerdo a la verdad;

2° No interponer pretensiones ni alegar defensas, ni promover incidentes, cuando tengan conciencia de su manifiesta falta de fundamentos;

3° No promover pruebas, ni realizar, ni hacer realizar, actos inútiles o innecesarios a la defensa del derecho que sostengan.

Parágrafo Único.- Las partes y los terceros que actúen en el proceso con temeridad o mala fe son responsables por los daños y perjuicios que causaren.

Se presume, salvo prueba en contrario, que la parte o el tercero han actuado en el proceso con temeridad o mala fe cuando:

1° Deduzcan en el proceso pretensiones o defensas, principales o incidentales, manifiestamente infundadas;

2° Maliciosamente alteren u omitan hechos esenciales a la causa;

3° Obstaculicen de una manera ostensible y reiterada el desenvolvimiento normal del proceso.” (Negrillas de la Sala).

De acuerdo a la norma transcrita, puede esta Sala constatar que la acción de nulidad interpuesta, fue presentada ante este Órgano Jurisdiccional con temeridad. Sobre el particular, la temeridad verificada en los abogados y los accionantes, ha sido calificada por la doctrina en los siguientes términos: *“(…) la temeridad procesal... consiste en la conducta de quien deduce pretensiones o defensas cuya inadmisibilidad o falta de fundamento no puede ignorar con arreglo a una mínima pauta de razonabilidad, configurándose, por lo tanto, frente a la conciencia de la propia sin razón”* (ALVARADO VELLOSO, Adolfo y PALACIO, Lino (1992): Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, tomo II. Santa Fe: Rubinzal Culzoni).

En ese mismo sentido... *“la temeridad no es otra cosa que una acción, en este caso actuar procesal, que desborda lo normal, lo razonable y lo debido, así como ataca valores morales del demandado (...) Litigar con temeridad o accionar con temeridad en el juicio es la defensa sin fundamento jurídico. Es la conducta de quien sabe o debe saber que*

carece de razón y/o falta de motivos para deducir o resistir la pretensión y, no obstante, ello, así lo hace, abusando de la jurisdicción o resiste la pretensión del contrario” (TORRES MANRIQUE, Jorge (2004): “*Temeridad y malicia procesales al banquillo: Crónica de dos lacras jurídicas que pretenden consolidarse*”. En: Revista Electrónica Derecho y Cambio Social, N° 15.)

Y es que, en criterio de esta Sala, incoar una pretensión de nulidad sin fundamento alguno ante este Alto Tribunal de la República, convirtiéndolo en un hecho notorio comunicacional, con un documento denominado por los recurrentes como “*instructivo*”, y declarado como acto administrativo inexistente, constituye una conducta procesal temeraria y se encuadra perfectamente en los ordinales 1° y 2°, así como también en el párrafo único ordinal 1° del citado artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, toda vez que sus pretensiones resultan así “*manifiestamente infundadas*” con los consecuentes daños y perjuicios que ha traído al Estado y al pueblo venezolano al crear una falsa expectativa sobre elementos que no se correspondían con el recurso de nulidad con amparo cautelar incoado. Y así es declarado.

Más allá de ello, esta Sala advierte que está ante una perturbación y ejercicio abusivo de una acción judicial, lo que, conforme al artículo 121 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, acarrea multa, que se impone a cada uno de los accionantes y a sus representantes en el presente asunto, por cincuenta (50) veces el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, establecido por el Banco Central de Venezuela, estimado a la presente fecha, pagaderos a favor de la Tesorería Nacional o en cualquier institución financiera receptora de fondos públicos, cuyo comprobante deberá ser consignado directamente en el expediente, haciendo uso del correo certificado o electrónico.

Ahora bien, en caso de no cumplir voluntariamente la presente sanción pecuniaria, el Estado por órgano de la Procuraduría General de la República procederá en consecuencia a exigir el pago inmediato de las multas aquí impuestas, valiéndose para ello del Procedimiento de Cobro Ejecutivo, artículo 226 y siguientes del Código Orgánico Tributario, publicado en la [Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.507 Extraordinario](#), de fecha 29 de enero de 2020.

Finalmente, resulta menester para esta Máxima Instancia precisar que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia en aras de garantizar la consecución de los postulados consagrados en los artículos 2, 26, 49 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, reconoció la preponderancia de la ciencia, la tecnología, y los servicios de información como elementos de interés público, destacando el deber del Poder Público -y concretamente de los órganos jurisdiccionales- de valerse de los avances tecnológicos para su optimización, procediendo en consecuencia a dictar la Resolución Nro. 2021-0011 de fecha 9 de junio de 2021, contentiva de las normas generales que regularán la suscripción y publicación de decisiones con firma digital, práctica de citaciones y notificaciones electrónicas y la emisión de copias simples o certificadas por vía electrónica relacionadas con los procesos seguidos ante esta Sala Político-Administrativa.

Ello así y, visto que los artículos 38 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 3 de la Resolución en comento, consagran la posibilidad de practicar las citaciones y notificaciones por correo electrónico o cualquier otro medio que utilice tecnologías de la información y la comunicación, este Máximo Tribunal con miras a procurar la mejora continua del servicio de administración de justicia, **ordena** efectuar un análisis de las actas que conforman el expediente de la causa, a los efectos de determinar si las partes cuentan o no con los medios telemáticos suficientes para hacer efectiva dicha actuación procesal y, de ser el caso, proceder a practicar las notificaciones a las que haya lugar por medios electrónicos; en el entendido de que la falta de indicación en autos de algunos de los elementos digitales previamente señalados, dará lugar a que se practique la notificación conforme a lo establecido en el artículo 5 de la aludida Resolución y en las leyes. Así se dispone.

III

DECISIÓN

Atendiendo a los razonamientos expresados, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República, por autoridad de la Ley, declara:

1.- QUE ES COMPETENTE para conocer del “*Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad*” incoado por los ciudadanos **MIRIAM VELIZ DE BORRERO, YAJAIRA JOSEFINA TRUJILLO MUÑOZ, ALEJANDRO VILLARROEL ESPINOZA, XIOMARA NAVAS VARGAS, ZAIDA DEL CARMEN HERRERA, ZULAINÉ SALAZAR, MARÍA DEL CARMEN GARCÍA, ALEX JOSÉ AMAYA, SAMIA ABIMENI LESMES, MARÍA EUGENIA MACEO, DAISY MARÍA RODRÍGUEZ ROSAL, LEIDA ANDRADE MELEÁN, JOEL MANTILLA OROPEZA** y **WENDY COROMOTO GALVIS RAMOS**, antes identificados, todos actuando como personal jubilado y pensionado del Ministerio Público, asistidos por los abogados Rafael Luciano Pérez Mochett y Pedro Rafael Luciano Pérez Sosa, contra el supuesto “***INSTRUCTIVO: PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLA ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS de fecha 22 de Marzo de 2022***” que presuntamente habría sido dictado por la **OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (ONAPRE)**, integrada al Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior.

2.- INADMISIBLE el mencionado “*Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad*” por inexistencia del acto administrativo como documento fundamental de la demanda.

3.- Se EXHORTA a los abogados actuantes, a no incurrir en faltas a la técnica procesal como la sentenciada y a no interponer acciones sin cumplir con los presupuestos exigidos taxativamente por la ley, pues ello vulnera el adecuado funcionamiento de la administración de justicia y, por ende, del Poder Público en general y de la República, haciéndole invertir tiempo en actuaciones jurídicamente inviables con intención de desestabilizar la paz social.

4.- Se impone MULTA a cada uno de los accionantes y a sus representantes en el presente asunto, por cincuenta (50) veces el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, establecido por el Banco Central de Venezuela, estimado a la presente fecha, pagaderos a favor de la Tesorería Nacional o en cualquier institución financiera receptora

de fondos públicos, cuyo comprobante deberá ser consignado directamente en el expediente, haciendo uso del correo certificado o electrónico, todo ello porque se está ante una perturbación y el ejercicio abusivo de una acción judicial, previsto y sancionado por el legislador en el artículo 121 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República y a los accionantes de autos. Archívese el expediente. 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 once (11) días del mes de agosto del año dos mil veintidós (2022). Años 212° de la Independencia y 163° de la Federación.

El Presidente –Ponente,

**MALAQUÍAS GIL
RODRÍGUEZ**

La
Vicepresidenta,

**BARBARA
GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado,

**JUAN CARLOS
HIDALGO PANDARES**

La Secretaria,

CHADIA FERMIN PEÑA
En fecha once (11) de agosto del año
dos mil veintidós, se publicó y
registró la anterior sentencia bajo el
N° 00447.

La Secretaria,

CHADIA FERMIN PEÑA

