

Magistrado Ponente: **JUAN CARLOS HIDALGO PANDARES**  
**Exp. Nro. 2021-0026**

Mediante escrito presentado ante esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 16 de marzo de 2021, los abogados Melvin Josefina Ortega Díaz, Zully Josefina Rojas Chávez, María Zenaida Pernía Gutiérrez, Aracelis Josefina Garfido Medina, Irelis Josefina Baldirio Rivas, Rafael Dávila, Dojanllys Georgeth Urrea González, Ángela Ninoska González Salinas y Gilberto José López Reyes, inscritos en el INPREABOGADO bajo los números 37.974, 36.887, 49.588, 215.141, 45.995, 8.960, 237.828, 90.675 y 30.753, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales de los ciudadanos **CECILIA GARCÍA-AROCHA MÁRQUEZ, RECTORA DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA (UCV), MILENA BRAVO DE ROMERO, RECTORA DE LA UNIVERSIDAD DE ORIENTE (UDO), MARIO BONUCCI, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (ULA), ENRIQUE AURELIO PLANCHART ROTUNDO, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR (USB), RITA ELENA AÑEZ, RECTORA DE LA UNIVERSIDAD EXPERIMENTAL POLITÉCNICA ANTONIO JOSÉ DE SUCRE (UNEXPO) y RAÚL LÓPEZ SAYAGO, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA LIBERTADOR (UPEL)**, sin identificación en autos, interpusieron demanda de nulidad conjuntamente con solicitud de amparo cautelar contra “(...) *el supuesto acto emanado del [MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA] y su medida de ejecución, la cual fue notificada a las Universidades Públicas por el Director General (E) de la Oficina de Planificación y Presupuesto de dicho Ministerio, mediante el oficio número 111-opp-of-2021-0036 de fecha 09 de marzo de 2021 [quien] siguiendo instrucciones del MINISTRO [notificó que] (...) a partir de la 1era quincena del mes de marzo, los pagos de sueldos y salarios del personal de las universidades y entes adscritos se har[ían] efectivos mediante la plataforma Patria*”. (Sic). (Agregados de la Sala).

El 13 de abril de 2021, se dio cuenta en Sala y, en la misma oportunidad, el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta fue designado Ponente, a los fines de decidir la admisibilidad de la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con amparo cautelar.

En fecha 28 de octubre de 2021, la abogada Aracelis Josefina Garfido Medina, anteriormente identificada, presentó diligencia ante esta Sala, a través de la cual solicitó que esta Máxima Instancia emita un pronunciamiento sobre la presente acción de nulidad.

Mediante sentencia número 00399 de fecha 8 de diciembre de 2021, esta Sala “(...) *orden[ó] notificar: a los ciudadanos Cecilia García-Arocha Márquez, RECTORA DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA (UCV), Milena Bravo de Romero,*

*RECTORA DE LA UNIVERSIDAD DE ORIENTE (UDO), Mario Bonucci, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (ULA), Enrique Aurelio Planchart Rotundo, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR (USB), Rita Elena Añez, RECTORA DE LA UNIVERSIDAD EXPERIMENTAL POLITÉCNICA ANTONIO JOSÉ DE SUCRE (UNEXPO) y Raúl López Sayago, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA LIBERTADOR (UPEL), para que: i) precis[aran] cual de los ‘actos administrativos’ mencionados en el escrito libelar impugnan, o si es su intención impugnar ambos; ii) aclar[aran] la identificación exacta de los ‘actos administrativos’ recurridos en la presente demanda; y iii) consign[aran] la documentación original o copia del instrumento contentivo del ‘acto administrativo’ cuya nulidad peticionan en el juicio de autos (...)*”. (Agregados de la Sala, destacado del original).

En fecha 24 de enero de 2022, se libraron boletas de notificación para todos los accionantes, así como a la Procuraduría General de República y a la Ministra del Poder Popular para la Educación Universitaria.

El 29 de marzo de 2022, los abogados Aracelis Garfido Medina, Rafael Dávila y Ángela N. González Salinas, ya identificados, actuando en su carácter de representantes judiciales de la parte actora, consignaron por ante esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, escrito donde indicaron “(...) *vista la decisión dictada bajo el número 00399 de fecha 8 de diciembre de 2021 (...) la actuación de hecho impugnada es contra el supuesto acto emitido el 6 de marzo de 2021 vía Telegram por el Ing. Omar Oberto Aparicio Director General (e) Oficina de Planificación y Presupuesto Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (...)*”.

En fecha 26 de abril de 2022, se incorporaron a esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero y los Magistrados Malaquías Gil Rodríguez y Juan Carlos Hidalgo Pandares, designados y juramentados por la Asamblea Nacional en la misma fecha.

El 19 de mayo de 2022, la abogada Aracelis Garfido Medina, antes identificada, consignó escrito en su carácter de apoderada judicial de la Universidad Central de Venezuela, para ratificar en todas y cada una de sus partes el escrito presentado en fecha 29 de marzo del mismo año.

Mediante auto de fecha 24 de mayo de 2022, se dejó constancia que en sesión de Sala Plena del 28 de abril de 2022, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se eligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal, 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 reasignó la Ponencia al Magistrado Juan Carlos Hidalgo Pandares, a los fines de dictar la decisión correspondiente.

En fechas 9 de marzo y 27 de abril de 2023, la abogada Aracelis Garfido Medina, identificada en autos, consignó diligencias en su carácter de apoderada judicial de la Universidad Central de Venezuela, para ratificar en todas y cada una de sus partes el escrito presentado en fecha 29 de marzo de 2022, así también, solicitó pronunciamiento sobre la admisión del presente recurso de nulidad.

Por auto del 21 de mayo de 2024, se dejó constancia que el día 17 de enero de ese 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, Asimismo, el 13 de marzo del presente año, se incorporó el Magistrado Suplente Emilio Ramos González por la falta absoluta de la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidente, Magistrado Malaquías Gil Rodríguez, Vicepresidente, Magistrado Juan Carlos Hidalgo Pandares y Magistrado Suplente Emilio Ramos González. Asimismo, se ratificó la Ponencia al Magistrado Juan Carlos Hidalgo Pandares.

Realizado el estudio de las actas que conforman el expediente, pasa este Alto Tribunal a pronunciarse con fundamento en las siguientes consideraciones:

## **I DE LA DEMANDA DE NULIDAD CONJUNTAMENTE CON SOLICITUD DE AMPARO CAUTELAR**

Mediante escrito presentado el 16 de marzo de 2021, los apoderados judiciales de los ciudadanos Cecilia García-Arocha Márquez, Rectora de la Universidad Central de Venezuela (UCV), Milena Bravo de Romero, Rectora de la Universidad de Oriente (UDO), Mario Bonucci, Rector de la Universidad de Los Andes (ULA), Enrique Aurelio Planchart Rotundo, Rector de la Universidad Simón Bolívar (USB), Rita Elena Añez, Rectora de la Universidad Experimental Politécnica Antonio José de Sucre (UNEXPO) y Raúl López Sayago, Rector de la Universidad Pedagógica Libertador (UPEL), sin identificación en autos, interpusieron demanda de nulidad conjuntamente con solicitud de amparo cautelar contra “(...) *el supuesto acto emanado del [MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA] y su medida de ejecución, la cual fue notificada a las Universidades Públicas por el Director General (E) de la Oficina de Planificación y Presupuesto de dicho Ministerio, mediante el oficio número 111-opp-of-*

2021-0036 de fecha 09 de marzo de 2021”, (agregados de la Sala), esgrimiendo a tal efecto los siguientes argumentos:

Que en fecha 6 de marzo de 2021, el Director (E) de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), notificó mediante la red social “*telegram*”, la medida de ejecución de un “*acto administrativo*” cuya existencia se desconocía por parte de las Universidades Públicas, en los siguientes términos:

*“(...) se informa que a partir de la 1era quincena del mes de marzo, los pagos de sueldos y salarios del personal de las universidades y entes adscritos se harán efectivo mediante la plataforma Patria. Es por ello, que se requiere que procesen las nóminas de sus instituciones de manera tradicional, pero deben generar los archivos TXT según la configuración de la plataforma y ser remitidos al correo [patrianominaopsu@gmail.com](mailto:patrianominaopsu@gmail.com) el día lunes 08 de marzo, a fin de garantizar el procedimiento de los mismos”.* (Sic).

Asimismo, indicaron que “*(...) dicha medida fue enmendada mediante el Oficio número III-OPP-OF-2021-0036, de fecha 9 de marzo de 2021, suscrito por el mencionado Director*”, en los siguientes términos:

*“Siguiendo instrucciones del Ministro César Trompiz, le ratifico el mensaje que por medios electrónicos oficiales (...), le fue transmitido en fecha sábado 06 de marzo de 2021.*

*La carga de la nómina se realizará a partir de esta quincena a través del módulo generador de pago de la plataforma patria. El sistema se encargará de depositar directamente en las cuentas de cada trabajador y trabajadora.*

*La responsabilidad de carga al sistema de los archivos TXT recae directamente sobre cada jefe o Director del Departamento de Personal de cada IEU o ente adscrito, quienes son los garantes de la ejecución de la política de compensación salarial del gobierno bolivariano (...).*

*La fecha límite de carga ha sido determinada para el día de hoy 09/02/2021, teniendo el apoyo de las unidades técnicas de la OPSU y del MPPEU”.* (Agregado de la Sala). (Sic).

Narraron, que “*En fecha 6 de marzo de 2021, la medida de ejecución contenida en la instrucción dirigida, en principio a todas las Universidades Públicas del país, y una vez que es enmendada en fecha 9 de marzo de 2021, presentó las siguientes observaciones: a) carece de toda referencia al acto administrativo que le sirve de soporte fáctico y jurídico, en el supuesto de que exista y; b) que dicha ejecución es de un supuesto acto emanado del Ministro César Trompiz, que se desconoce totalmente, porque*

*en la notificación que practicó el Director Ministerial no hace referencia al mismo en cuanto a su existencia (identificación, fecha de emanación, contenido, motivación, etc.)”.*

Precisaron que “(...) *tal como se plantea la situación lesiva para el derecho de las Universidades, se presume que efectivamente el acto que sirve de base a la medida fue dictado por el Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, razón por la cual ésta impugnación debe recaer tanto en la medida como en el supuesto acto en que se fundamentaría (...)*”. (Sic).

### **De la solicitud del amparo cautelar**

Fundamentaron el *fumus boni iuris* denunciando “(...) *la violación del derecho o ‘garantía institucional’ de la autonomía universitaria (...) [ya que] el límite del ejercicio de esa modalidad de autonomía, [está] constituido por el control que debe ejercer el Consejo Nacional de Universidades sobre el atributo autónomo de las universidades. En ese orden de ideas, al Consejo Nacional de Universidades: a) le corresponde velar por la correcta ejecución del presupuesto, b) con tal finalidad debe contar con el auxilio, después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (...), en el caso que ocupa, las Unidades de Auditoría Interna de [sus] universidades, así como los propios informes presentados por el máximo órgano contralor y c) una vez recabados y discutidos los referidos informes sobre la ejecución financiera, por el Consejo Nacional de Universidades, éste órgano puede, después de escuchar los alegatos que invoque en defensa de las Universidades, dictar la medida de control sobre la ejecución presupuestaria correspondiente (...)*”. (Sic) (Añadidos de la Sala).

Agregaron que el “(...) *acto objeto de impugnación, cuya ejecución se impone a [sus] universidades, comporta una lesión al ejercicio exclusivo y excluyente de la facultad para administrar el sistema de elaboración de nóminas y consiguiente pago al personal docente y de investigación, administrativo y obrero (activo) y personal jubilado y pensionado (pasivo), que ha venido funcionando durante años en [las] Universidades, con el concurso de las entidades bancarias contratadas, las cuales fueron seleccionadas libremente por los trabajadores universitarios, abriendo cuentas, a las que se les transfiere oportunamente sus pagos por concepto de salarios, sueldos, jubilaciones y pensiones de incapacidad y de sobrevivientes (...)*”. (Agregado de la Sala).

Asimismo denunciaron “(...) *la vulneración del derecho al debido proceso, ya que, en su decir, la Administración dictó el acto con la prescindencia total y absoluta de procedimiento en la adopción de la medida, y tal prescindencia se evidencia del texto de la misma, el cual es la imposición a las universidades de una medida de ejecución de un*

*presunto acto cuyo contenido se desconoce, así como la fecha en que se habría adoptado (...)*". (Sic).

Señalaron que "*(...) el artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, estatuye la prohibición categórica de dictar medidas de ejecución sin haber dictado el acto previo que le sirva de fundamento. Y obviamente si no existe procedimiento alguno, no puede existir motivación fáctica ni jurídica del acto que supuestamente sirve de fundamento de la medida impugnada*".

De igual forma, delataron la "*(...) violación de los principios constitucionales a la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales: al salario concretamente al pago oportuno, a la seguridad social al no garantizarse el pago oportuno de las jubilaciones y pensiones, derechos consagrados en los artículos 89 numerales 1 y 2, 91 y 86 constitucional*".

Alegaron que "*(...) la instrucción ejecutiva ministerial que ordena migrar las nóminas de las universidades para hacer efectivo el pago de los salarios del personal universitario y entes adscritos mediante la plataforma patria, requiere señalar en qué consiste el sistema Patria y su objetivo, a los fines de determinar que efectivamente existe nuevamente una grave presunción de amenaza de los derechos laborales del sector universitario, ya que se trata de una plataforma digital (...) que es un documento de identificación venezolano creado por el Gobierno de Venezuela, con la finalidad de conocer el estatus socioeconómico de la población y mejorar la gestión del Sistema Nacional de Misiones Bolivarianas y de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción, y no se trata de un sistema administrativo financiero que prevé la estructura salarial del sector universitario, ni es una entidad bancaria privada o pública ni funge como tal, ni fue concebido para hacer pagos de salarios tal como lo prevé el artículo 123 de la LOTT, el cual estatuye las formas de salario y cómo debe ser pagado, ya que este Carnet de la Patria cuenta con una billetera digital asociada, (...) donde los beneficiarios pueden gestionar sus bonos monetarios otorgados por el Estado Venezolano, siendo requisito sine qua non que los beneficiarios tengan dispositivos móviles o computadoras que dispongan aplicaciones asociadas al ecosistema del Sistema Patria*". (Sic).

Precisaron que dicho "*(...) sistema en cuestión no fue creado para efectos de pago de salario a los trabajadores que presten servicios en las instituciones públicas, sino exclusivamente su misión es para fines sociales*".

Adicionalmente denunciaron "*(...) la vulneración de los derechos constitucionales laborales consagrados en los artículos 91 y 86 constitucional, que establecen el pago oportuno de salarios, jubilaciones y pensiones, (...) pues la*

*transferencia de la nómina y pago efectivo a través del sistema patria no garantiza su abono inmediato de las cuentas de nómina de los trabajadores, ya que se produce un retraso de 72 o más horas para hacerse efectivo el pago y por cuanto se condiciona su pago a la inscripción al sistema patria y la migración de los salarios a la plataforma patria previamente a su depósito en las cuentas de nóminas, así como se vulnera el derecho al pago de jubilaciones y pensiones del personal universitario pasivo que se encuentra en el exterior; toda vez que la plataforma no genera pago a favor de los ciudadanos jubilados y pensionados que se encuentran fuera del país, lo que deriva automáticamente en el fumus boni iuris en el presente caso”.*

En otro orden de ideas, esgrimieron como parte del *periculum in mora* la “(...) *presunción de la violación de los derechos a la autonomía universitaria y el derecho al debido proceso en el atributo del derecho a la defensa, (...) en la modalidad de autonomía económica y financiera y a la defensa, (...) [resulta ser] el riesgo inminente de causar un perjuicio irreparable a la parte presuntamente afectada en sus derechos”.* (Añadido de la Sala).

Finalizada la exposición de los argumentos que fundamentan la solicitud de la medida cautelar de amparo, la representación judicial de la parte actora expuso los hechos y el derecho relacionado con la demanda de nulidad interpuesta, denunciando lo siguiente:

Que “(...) *el acto impugnado carece total y absolutamente del procedimiento constitutivo, lo cual configura el vicio de nulidad absoluta previsto en el artículo 19, numeral 4 de la LOPA, denominado prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, que no es otro que el contemplado en los artículos 47 y siguientes de la citada ley”.* (Sic).

Asimismo, alegaron “(...) *el vicio de incompetencia manifiesta, indicando en el artículo 20, numeral 9 de la Ley de Universidades, al Consejo Nacional de Universidades, como el órgano facultado para ejercer el control sobre la mencionada ejecución financiera de las Universidades, quedándole en todo caso al Ministro el deber de ejecutar ese tipo de actos, más no para emanarlos como ocurre en el presente caso”.* (Sic).

Igualmente, delataron “(...) *el vicio de inmotivación, lo que configura una violación de los artículos 9 y 18 numeral 5, de la LOPA, los cuales preceptúan que todo acto administrativo con excepción de los de mero trámite deben estar motivados en los términos antes expuestos, vicio éste que a su vez, los coloca en un virtual estado de indefensión, debido a que están impedidas de invocar razones legales destinadas a*

*desvirtuar la legalidad de ese acto y consiguientemente de su medida de ejecución”.* (Sic).

Dentro de otro orden de ideas, argumentaron *“La eliminación de las Normas de Homologación, a través de las cuales se actualizaba el salario del sector universitario, a partir del año 2008, se inicia la reglamentación y se fija mediante la Normativa Laboral a través de los acuerdos colectivos del sector obrero y administrativo, celebrado entre los años 2008 y 2010”.*

Indicaron que *“(…) de acuerdo con lo establecido en las cláusulas de la Normativa Laboral y Convenciones Colectivas Únicas, se respetarán las Condiciones Preexistentes más favorables para los trabajadores, en cuanto a los beneficios acordados en las Convenciones Colectivas de Trabajo, Actas Convenios, acuerdos entre partes, normas y disposiciones que existan previamente a su aprobación, de acuerdo a lo pautado en el artículo 89 constitucional. Sin embargo, a partir del año 2018, incurrieron en una serie de omisiones y modificaciones que afectaron los derechos del sector universitario”.* (Sic).

Expusieron que *“En cumplimiento de las cláusulas sobre las condiciones preexistentes más favorables, se suscribió acta entre el MPPEU, MPPPST y MPPP, Procuraduría General de la República y la FTUV, aprobándose que las tablas del sector universitario tendrían salario de arranque de un 4,75 del valor del Salario Mínimo Nacional, con vigencia al 01/07/2018, y modificó a favor de los docentes y demás trabajadores lo establecido en los numerales 1 y 2 de la cláusula N° 22 Tablas Generales de Salarios para las Trabajadoras y Trabajadores Universitarios de la IICCU, dicha cláusula establecía que el salario básico del nivel 1 del trabajador era de 1,5 al 01/01/2018, el cual se ajustará cuando sean dictados por el Ejecutivo Nacional los incrementos del salario mínimo, manteniendo el interescala establecido de la tabla entre los niveles de cargos del personal obrero, administrativo y docente, con base a este salario se canceló el mes de julio, agosto, bono vacacional y recreacional a todo el personal activos, jubilados y pensionados, en clara violación de las cláusulas preexistente más favorable, se aprobó tabla salarial a partir del 01/09/2018, desconociendo el acta suscrita el 01/07/2018, de iniciar la tabla salarial del sector universitario en 4,75 sobre el salario, lo cual afectó el desarrollo general de la tabla salarial para los tres sectores de trabajadores, violentando el artículo 89 constitucional, que establece los principios de intangibilidad y progresividad de los derechos de los trabajadores”.* (Sic).

Adicionalmente, afirmaron que *“La OPSU mediante instructivo contentivo de los Beneficios Socio-Económico acordados en la Tercera Convención Colectiva única (III CCU), subsumió el beneficio de la Prima de Antigüedad, con el beneficio de la Prima de*



*Titularidad de los profesores titulares y auxiliares, docentes V, con dedicación exclusiva o tiempo completo, eliminando la Prima de Titularidad, la cual es un beneficio por méritos académicos, ya que para acceder a la misma el docente debe haber alcanzado el último eslabón del escalafón docente, es decir, la categoría Titular”. (Sic).*

*Denunciaron, que “Se vulnera el derecho a la Salud establecido en los artículos 83, 84, 85 y 86 de la CRBV, al personal administrativo y obrero, al incumplir el beneficio establecido en la Cláusula N° 5 relativa al Sistema Integrado de Salud de las Trabajadoras y los Trabajadores Universitarios, asimismo la Cláusula N° 7, relativa a Medicamentos para las Trabajadoras y los Trabajadores Universitarios. En cuanto al personal docente desde el año 2010, no se remiten los recursos correspondientes a la seguridad social que manejan los Institutos de Previsión Social, de este personal”. (Sic).*

*Añadieron, que “Las prestaciones sociales del personal Docente y de Investigación, profesional, Administrativo, Técnico, de Servicio, que egresó en los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, y del personal obrero y vigilante que egresó en los años 2017 y 2018, sufrió una depreciación considerable por el cambio monetario y la hiperinflación existente en el país, además de la no cancelación por el retraso en su pago por parte del MPPEU, resultando insuficiente reconocer el pago de los intereses de mora previsto e incluso la indexación, ya que los mismos se calculan sobre el monto de las prestaciones sociales, vulnerando los derechos laborales contenidos en los artículos 92,89 numerales 1 y 2 de la CRBV, 122, 141 y 142 de la LOTTT y las Cláusulas Nros. 34,35 y 36 de la III CCU vigente”. (Sic).*

*Destacaron que “(...) se viene incumpliendo desde el año 2019, el derecho a percibir anualmente, el beneficio correspondiente a los intereses generados por efecto del capital acumulado por concepto de prestaciones sociales, los cuales son percibidos bajo la figura denominada 8,5% en el caso del personal docente y administrativo, y como fideicomiso en el personal obrero. A pesar de ser requerido su cálculo a través del instrumento denominado maqueta, en el que se envía a la OPSU los gastos de personal, durante los años 2019, 2020 y 2021, no han sido remitidos los recursos para honrar este beneficio que corresponde de conformidad con lo establecido en el artículo 143 de la LOTTT y contemplado en las Cláusulas Nros. 34, 35 y 36 de la III CCU vigente”. (Sic).*

*Finalmente, solicitaron “PRIMERO: Que el presente Recurso de Nulidad, interpuesto conjuntamente con amparo cautelar contra el supuesto acto emanado del Ministro del Popular para la Educación Universitaria y su medida de ejecución, sea admitido. SEGUNDO: Que el amparo cautelar sea declarado con lugar y en consecuencia, se suspendan los efectos tanto del supuesto acto ministerial como de su medida de ejecución, mientras se tramita el juicio y se dicte la sentencia definitiva. TERCERO: Que el recurso de nulidad sea declarado con lugar y en consecuencia, se*

*anule tanto el supuesto acto del Ministro de Educación Universitaria, como la medida de ejecución del mismo notificada mediante el Oficio N° 111-OPP-OF-2021-0036, de fecha 09 de marzo de 2021. CUARTO: Que se proceda a notificar al Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, y a los demás órganos y personas interesadas en el presente juicio”. (Agregado de la Sala).*

## **II COMPETENCIA DE LA SALA**

Corresponde a la Sala determinar su competencia para conocer de la presente demanda de nulidad conjuntamente con amparo cautelar interpuesta por la representación judicial de la parte actora contra “(...) *el supuesto acto emitido el 6 de marzo de 2021 vía Telegram por el Ing. Omar Oberto Aparicio Director General (e) Oficina de Planificación y Presupuesto Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (...)*”. (Sic). (Agregados de la Sala).

En este sentido, de la revisión de las actas que conforman el expediente judicial se observa que riel a folio 27, oficio número 111-OPP-OF-2021-0036 de fecha 9 de marzo de 2021, suscrito por el Director General (E) de la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, mediante el cual le informó a la ciudadana Rectora de la Universidad Central de Venezuela lo siguiente:

*“Siguiendo instrucciones del Ministro César Trompiz, le ratifico el mensaje que por medios electrónicos oficiales (...), le fue transmitido en fecha sábado 06 de marzo de 2021.*

*La carga de la nómina se realizará a partir de esta quincena a través del módulo generador de pago de la plataforma patria. El sistema se encargará de depositar directamente en las cuentas de cada trabajador y trabajadora.*

*La responsabilidad de carga al sistema de los archivos TXT recae directamente sobre cada jefe o Director del Departamento de Personal de cada IEU o ente adscrito, quienes son los garantes de la ejecución de la política de compensación salarial del gobierno bolivariano (...)*”.

Visto lo que antecede, se entiende que lo recurrido con la presente demanda de nulidad es el contenido del referido oficio suscrito por el Director General (E) de la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, el cual señala la parte actora que “(...) *a) carece de toda referencia al acto administrativo que le sirve de soporte fáctico y jurídico; (...) b) que dicha ejecución es de un supuesto acto emanado del Ministro César Trompiz, que se*

*desconoce totalmente, porque en la notificación que practicó el Director Ministerial no hace referencia al mismo en cuanto a su existencia (identificación, fecha de emanación, contenido, motivación, etc.)”.* (Destacado de la Sala).

Al respecto se advierte, que conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y numeral 5 del artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria número 6.684 del 19 de enero de 2022, corresponde a esta Sala conocer de las pretensiones de nulidad de los actos emanados de las más altas autoridades del Poder Público Nacional, como lo son: 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 órganos de rango constitucional, si su competencia no está atribuida a otro tribunal. (Ver, entre otras, sentencia de esta Sala número 0840 del 27 de julio de 2016).

Como ha sido expuesto antes, y tal como lo afirma la parte actora en su escrito libelar y en el escrito consignado en fecha 29 de marzo de 2022, en el caso bajo examen el “*supuesto acto impugnado*” del cual se desprendió la ejecución contenida en el oficio número 111-OPP-OF-2021-0036 de fecha 9 de marzo de 2021, fue dictado por el Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, motivo por el que de conformidad con lo previsto en las normas mencionadas corresponde a esta Sala conocer de la presente demanda de nulidad. (*Vid.*, sentencia de esta Sala número 00756 del 3 de agosto de 2023). **Así se declara.**

### **III PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA EL TRÁMITE DEL AMPARO CAUTELAR**

Como punto previo al pronunciamiento sobre la procedencia del amparo cautelar ejercido, se impone reiterar en esta oportunidad algunas consideraciones en torno al procedimiento a seguir en la tramitación de las solicitudes de amparo formuladas conjuntamente con un recurso de nulidad.

En tal sentido es de destacar que mediante sentencias números 1050 y 1060 del 3 de agosto de 2011, casos: *Luis Germán Marcano vs. Contraloría General de la República* y *Javier Marcial Salazar Coa vs. Contraloría General de la República*, respectivamente (ratificadas, entre otras, en sentencias números 1454 y 327

de fechas 3 de noviembre de 2011 y 18 de abril de 2012, respectivamente), esta Sala Político-Administrativa estimó que el trámite de las solicitudes cautelares en los procedimientos de naturaleza contencioso-administrativa (con excepción de aquellas dictadas dentro del procedimiento breve) previsto en los artículos 103 y 105 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, “*no resulta el más idóneo para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva (...) tomando en consideración las exigencias de brevedad y no formalidad, contempladas en el artículo 26 (de la Constitución) para el restablecimiento, de forma inmediata, de la situación jurídica infringida*”. De esa forma, se advirtió que al estar vinculado dicho amparo a la violación de derechos y garantías de rango constitucional, debe examinarse y decidirse de manera expedita (sin dilaciones indebidas), con el objeto de restablecer la situación jurídica que hubiere sido lesionada, conforme al principio de tutela judicial efectiva.

Por tal motivo, la Sala consideró necesario aplicar nuevamente el criterio por ella sostenido en la Sentencia número 402 del 20 de marzo de 2001 (caso: *Marvin Enrique Sierra Velasco*), esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto al procedimiento que debía seguirse en los casos en que se solicitara un amparo constitucional conjuntamente con la interposición de un recurso contencioso administrativo de nulidad.

Así, se reiteró en los aludidos fallos números 1050 y 1060 ambos del 3 de agosto de 2011, con base en la antes indicada sentencia número 402 del 20 de marzo de 2001, que: *i)* cuando se interpusiere un recurso de nulidad conjuntamente con una acción de amparo, este Órgano Jurisdiccional deberá pronunciarse provisionalmente sobre la admisibilidad de la acción principal con prescindencia del análisis de la causal atinente a la caducidad del recurso ejercido, debiendo resolver de forma inmediata la pretensión de amparo cautelar formulada; *ii)* en el supuesto de declararse improcedente el amparo cautelar solicitado, se remitirá el expediente al Juzgado de Sustanciación a fin que emita el pronunciamiento correspondiente sobre la admisibilidad de la demanda.

#### **IV ADMISIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD**

Precisado lo anterior, corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda. A tal efecto deberán examinarse las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Aprecia la Sala que en el presente caso, la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con amparo cautelar fue incoada contra el contenido del Oficio número

111-OPP-OF-2021-0036 de fecha 9 de marzo del 2021, suscrito por el Director de General (E) de la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, el cual señala la parte actora “(...) a) *carece de toda referencia al acto administrativo que le sirve de soporte fáctico y jurídico; (...) b) que dicha ejecución es de un supuesto acto emanado del Ministro César Trompiz, que se desconoce totalmente, porque en la notificación que practicó el Director Ministerial no hace referencia al mismo en cuanto a su existencia (identificación, fecha de emanación, contenido, motivación, etc.)*”. (Destacado de la Sala).

Al respecto, se indica que se acompaña al libelo, copia del hipotético “*acto administrativo*” cuyo contenido se impugna.

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”.* (Vid., sentencias de esta Sala números 697 del 21 de mayo de 2002 y 1051 del 30 de septiembre de 2015). (Resaltado de la Sala).

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 número 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 una *“supuesta instrucción del Ministro”* de la manera planteada por la parte actora en su escrito libelar, lo es o no, se debe afirmar que lo precisado 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 actuación que se señale como tal, sin que la misma haya sido dictada 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). (Vid., sentencia de esta Sala número 0444 del 11 de agosto de 2022).

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). (*Vid.*, sentencia de esta Sala número 0444 del 11 de agosto de 2022).

Ante tal perspectiva, 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 “*supuesto acto administrativo*”.

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.

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 la presente demanda de nulidad conjuntamente con amparo cautelar. **Así se determina.**

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 número 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.**

## V DECISIÓN

Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, por autoridad de la Ley, declara:

1.- Que es **COMPETENTE** para conocer la demanda de nulidad ejercida conjuntamente con amparo cautelar por la representación judicial de los ciudadanos **CECILIA GARCÍA-ARROCHA MÁRQUEZ, RECTORA DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA (UCV), MILENA BRAVO DE ROMERO, RECTORA DE LA UNIVERSIDAD DE ORIENTE (UDO), MARIO BONUCCI, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (ULA), ENRIQUE AURELIO PLANCHART ROTUNDO, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR (USB), RITA ELENA AÑEZ, RECTORA DE LA UNIVERSIDAD EXPERIMENTAL POLITÉCNICA ANTONIO JOSÉ DE SUCRE (UNEXPO) Y RAÚL LÓPEZ SAYAGO, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA LIBERTADOR (UPEL)**, contra “(...) *el supuesto acto emanado del [MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA] y su medida de ejecución, la cual fue notificada a las Universidades Públicas por el Director General (E) de la Oficina de Planificación y Presupuesto de dicho Ministerio, mediante el oficio*



*número 111-opp-of-2021-0036 de fecha 09 de marzo de 2021 (...)*". (Sic). (Agregados de la Sala, mayúsculas del original).

**2.- INADMISIBLE** la demanda de nulidad incoada.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. 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 veintitrés (23) días del mes de mayo del año dos mil veinticuatro (2024). Años 214° de la Independencia y 165° de la Federación.

El Presidente,  
**MALAQUÍAS GIL  
RODRÍGUEZ**

El  
Vicepresidente-  
Ponente,  
**JUAN  
CARLOS  
HIDALGO  
PANDARES**

El Magistrado Suplente,  
**EMILIO RAMOS  
GONZÁLEZ**

La Secretaria,  
**CHADIA FERMIN PEÑA**  
**En fecha veintiocho (28) de mayo  
del año dos mil veinticuatro,  
se publicó y registró la anterior  
sentencia bajo el N° 00307.**  
La Secretaria,  
**CHADIA FERMIN PEÑA**