JURISPRUDENCIA

Nulidad de la disposición contenida en el artículo 133 de la Ley Orgánica de Aduanas.

Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 06/02/07.

"Precisado lo anterior, pasa este Alto Tribunal a proveer sobre la pretensión anulatoria del artículo **133** de la Ley Orgánica de Aduanas, que establece lo siguiente:

"*Artículo 133.- Cuando el acto recurrido sea de liquidación, contribución o multa, el interesado deberá pagar la obligación o caucionarla suficientemente, requisito sin el cual no será admisible el recurso* ."

En cuanto a la exigencia de pago de las sanciones previo ejercicio del recurso, debe observarse que tal como señaló esta Sala en sentencia del 30 de marzo de 2004, dictada en el caso Freddy Orlando, en el expediente N° 02-1957, la labor del legislador debe tener como norte no sólo los principios generales expresamente consagrados en el Texto Fundamental, sino además los supremos fines en él perseguidos, por lo que está obligado a realizar una interpretación integral y coordinada del cuerpo constitucional, lo cual implica que la actividad legislativa no conlleva la simple ejecución de los principios constitucionales, sino que, por el contrario, comprende una amplia libertad de configuración normativa que le permite determinar y aplicar, de manera concreta, las directrices necesarias para el cumplimiento de los cometidos

constitucionales.

De este modo, el legislador, al desarrollar el principio de legalidad de las formas procesales, dispuesto en el numeral 1° del artículo 187 de la Constitución, en concordancia con el cardinal 32 del artículo 156 *eiusdem*, tiene una libertad de determinación que lo faculta para regular los mecanismos adjetivos, estableciendo las condiciones conforme a las cuales el Estado desarrolla su actividad jurisdiccional, lo cual ciertamente debe guardar concordancia con el Texto Fundamental, en cuanto a que las disposiciones legales se alineen en el contexto del proceso, como mecanismo de acceso a la justicia, en el cual es esencial la salvaguarda de los derechos a la defensa y al debido proceso.

En efecto, el legislador debe asegurar la consagración de mecanismos que aseguren el ejercicio del derecho de defensa de los justiciables, tanto en sede jurisdiccional como en sede administrativa. Ahora bien, ello en modo alguno quiere significar que sea disponible para el legislador el contenido esencial del mencionado derecho, pues éste con sus limitaciones, se halla claramente delimitado por el Texto Fundamental y por tanto, tal como señaló esta Sala en la sentencia N° 321 del 22 de febrero de 2002, caso Papeles Nacionales Flamingo S.A., si el legislador amplía el espectro de tales limitaciones, las mismas devienen en ilegítimas; esto es, la sola previsión legal de restricciones al ejercicio del derecho de defensa no las justifica, sino en la medida que obedezcan a los mandatos constitucionales.

En este sentido, se observa que el referido artículo 133 de la Ley Orgánica de Aduanas, exige que para admitir el recurso jerárquico en contra de un acto de liquidación, contribución o multa, el recurrente deberá pagar la correspondiente obligación o en su defecto caucionarla suficientemente, con lo cual se han restringido las posibilidades de impugnación, atendiendo a un criterio de capacidad económica, que sólo permite el ejercicio de los recursos a aquellas personas que tengan disponibilidad para ese pago, mermando así la capacidad de impugnación de quienes -por cualquier motivo- no tengan igual situación patrimonial.

Con ello, la disposición transcrita establece una condición habilitante para el ejercicio del recurso jerárquico, conocida como *solve et repete*, que conforme a la sentencia *supra* citada, colide con la concepción garantista de los procesos administrativos y jurisdiccionales, y se aparta de la orientación tutelar que sobre la esfera jurídica de los particulares deben guardar las disposiciones adjetivas.

De allí, el carácter vicioso que García de Enterría (Curso de Derecho Administrativo, Editorial

Civitas, España, Tomo II, p. 201) le ha atribuido a las disposiciones que condicionan la impugnación de las sanciones al pago total o parcial de su cuantía, pues "*sólo los ricos*" pueden recurrir, lo cual resulta evidentemente contrario a los principios fundamentales de igualdad y gratuidad de la justicia.

En tal virtud, el propio Tratado de San José de Costa Rica establece en su artículo 10°, la ilegitimidad de la exigencia de pago previo al cuestionamiento de los tributos, situación que por el grado de afectación a la situación jurídica de los particulares, se hace extensible a las sanciones pecuniarias, toda vez que éstas, tal como afirma Bielsa citado por Gordillo (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Ediciones Funeda, p. XIII-35), pueden determinar la paralización de actividades económicas y aun la ruina del sujeto pasivo de la sanción.

Evidentemente, lo expuesto no supone la negación del carácter ejecutorio de las sanciones (pues su cumplimiento es plenamente exigible una vez que ha sido dictada y notificada al sancionado), sino que ante las mismas, el particular tiene pleno derecho de recurrirlas aun antes de dar cumplimiento a la orden administrativa y de solicitar cautelarmente la suspensión de los efectos del acto impugnado, pues tal como sostiene Marienhoff (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Ediciones Abeledo Perrot. Tomo I. Pág. 677), los procedimientos administrativos (y cabe agregar los judiciales), "*no se dan precisamente a favor de la Administración Pública, sino principalmente a favor de los administrados. Es esto una consecuencia del Estado de Derecho* ."

En efecto, la vigencia del derecho a la defensa de los sancionados exige, que frente a la actuación del Poder Público se dispongan de mecanismos adjetivos cuyo acceso no suponga el cumplimiento de requisitos que pudieran eventualmente causar una lesión irreparable o de difícil reparación, o que de igual forma, establezcan una condición habilitante sustentada en la capacidad patrimonial de aquel a quien le ha sido impuesta la medida.

En este contexto, resulta menester reiterar, que el derecho a la tutela judicial efectiva y dentro de él, el principio *pro actione*, supone el establecimiento de procedimientos cuyo inicio debe informarse de una concepción garantista y por tanto, el legislador debe instrumentalizar el acceso a los recursos administrativos y judiciales, en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, facilitando la adecuada obtención de la finalidad procesal reconocida por el artículo 49 del Texto Fundamental.

En virtud de las consideraciones expuestas, observa esta Sala que la disposición contenida en

el artículo **133** de la Ley Orgánica de Aduanas, hace nugatorio el derecho a la defensa consagrado en artículo 49.1 de la Carta Magna y **en consecuencia, debe esta Sala declarar la nulidad de la norma impugnada y así se decide**
.

Ahora bien, corresponde de acuerdo a lo previsto en el artículo 21.17 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, determinar los efectos de la presente decisión anulatoria en el tiempo y en tal sentido, resulta menester hacer referencia a la decisión N° 359 del 11 de mayo de 2000, dictada en el caso Jesús María Cordero Giusti, donde se estableció lo siguiente:

"(...) de acuerdo con lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se debe determinar los efectos en el tiempo de la decisiones anulatorias de normas. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que en tales casos, debe entenderse que produce sus efectos ex tunc, es decir, hacia el pasado. Así, en reciente sentencia con ocasión de decidir la solicitud de ejecución de un fallo que no había fijado los efectos en el tiempo de una sentencia anulatoria, se indicó:

'Ha sido señalado precedentemente que la sentencia anulatoria extinguió la norma por considerarla viciada, sin limitar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los efectos de la anulación en el tiempo, en razón de lo cual, este efecto es ex tunc, es decir hacia el pasado; opera desde el momento mismo en que la norma fue dictada' (Sentencia de la Sala Político Administrativa del 11 de noviembre de 1999, caso Policarpo Rodríguez).

En el caso antes citado, si bien se dio efecto ex tunc al fallo anulatorio, la sentencia fijó los términos de la ejecución, es decir, los parámetros y el tiempo mediante los cuales los afectados por la norma anulada podían ejercer sus derechos.

En el caso de autos, esta Sala por razones de seguridad jurídica, para evitar un desequilibrio en la estructura de la administración pública estadal y la preservación de los intereses generales, así como en resguardo de los derechos de los beneficiados por la ley Estadal, fija los efectos ex nunc, es decir, a partir de la publicación de este fallo por la Secretaría de esta Sala Constitucional."

Conforme al criterio *supra* transcrito, esta Sala, en aras de la seguridad jurídica, fija los efectos del presente fallo anulatorio *ex nunc* o hacia el futuro, esto es, a partir de la publicación por la Secretaria de esta Sala Constitucional, incluso para los casos en curso. Así se decide.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 21, aparte 18, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se ordena la publicación de esta sentencia en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Así se decide.

< Regresar **Indice Alfabetico**