



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

Magistrado Ponente HADEL MOSTAFÁ PAOLINI
Exp. N° 2000-0648

El 13 de junio de 2000, los abogados César Augusto Loaiza Moyetones y Francisco José Vargas Pérez, inscritos en el INPREABOGADO bajo los Nos. 24.827 y 40.558, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano **ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO**, titular de la cédula de identidad N° 6.912.818, interpusieron ante esta Sala Político-Administrativa recurso contencioso administrativo de nulidad contra el acto denegatorio tácito producto del silencio administrativo en que ha incurrido el **MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA** al no dar respuesta al recurso jerárquico interpuesto contra el acto administrativo contenido en la Providencia Administrativa N° PADS-081, dictada por el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), el 23 de agosto de 1999, mediante la cual se declararon “inaceptables” los argumentos esgrimidos en el recurso de reconsideración ejercido por el prenombrado ciudadano contra el acto administrativo contenido en la Providencia N° PADS-063, de fecha 15 de junio de 1999, que resolvió: 1) Revocar la concesión otorgada al ciudadano Ángel Guillermo Zambrano para operar y explotar el Servicio de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, Frecuencia 98.5 MHz, Canal 53, Clase B, en la Ciudad de Los Teques, Estado Miranda, por haberse comprobado la infracción por parte del prenombrado ciudadano de los artículos 4 de la Ley de Telecomunicaciones y 8, 21, 44 y 47 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora; 2) Prohibir a toda persona natural o jurídica la operación y explotación de la precitada Frecuencia; y, 3) Adoptar de inmediato las medidas administrativas a que hubiere lugar, para iniciar un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio a la sociedad mercantil Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, C.A., por la presunta violación del artículo 1 de la Ley de

Telecomunicaciones, en concordancia con los artículos 2 y 5 del Reglamento antes citado.

El 14 de junio de 2000, se dio cuenta en Sala y se ordenó oficiar al Ministerio de Infraestructura, a los fines de solicitarle el expediente administrativo correspondiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 123 de la entonces vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Anexo a Oficio N° CJ 1507, del 24 de agosto de 2000, el Ministro de Infraestructura remitió el expediente administrativo solicitado.

El 20 de septiembre de 2000, visto el anterior oficio, se ordenó formar pieza separada con el expediente recibido y pasar los autos al Juzgado de Sustanciación.

El 29 de septiembre de 2000, se pasó el expediente al precitado Juzgado.

Por auto del 25 de octubre de 2000, el Juzgado de Sustanciación de esta Sala admitió cuanto ha lugar en derecho el recurso de nulidad interpuesto y acordó notificar, por oficio, al Fiscal General de la República y a la Procuradora General de la República. Asimismo, ordenó librar el cartel de emplazamiento, al cual aludía el artículo 125 de la entonces vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por último, ordenó oficiar al Ministro de Infraestructura.

En fechas 6 y 12 de diciembre de 2000, el Alguacil de este Tribunal dejó constancia de las notificaciones practicadas al Fiscal General de la República y a la Procuradora General de la República, respectivamente.

El 9 de enero de 2001, el Juzgado de Sustanciación libró el cartel de emplazamiento ordenado en el auto de admisión.

El 17 de ese mismo mes y año, el abogado Francisco José Vargas Pérez, actuando con el carácter de apoderado judicial del recurrente, procedió a retirar el referido cartel.

El 23 de enero de 2001, la parte actora consignó un ejemplar de la publicación del cartel de emplazamiento efectuada en el Diario Últimas Noticias.

El 6 de marzo de 2001, el Juzgado de Sustanciación acordó pasar el expediente a la Sala, en virtud de encontrarse concluida la fase de sustanciación, siendo recibido el 7 de ese mismo mes y año.

En virtud de la designación de los Magistrados Hadel Mostafá Paolini y Yolanda Jaimes Guerrero, y la ratificación del Magistrado Levis Ignacio Zerpa, por la Asamblea Nacional en sesión de fecha 26 de diciembre de 2000, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.105 del día 22 del mismo mes y año, se reconstituyó la Sala Político-Administrativa el 27 de diciembre de dicho año, ordenándose la continuación de la causa en el estado en que se encontraba.

El 13 de marzo de 2001, se dio cuenta en Sala, se designó Ponente al Magistrado Hadel Mostafá Paolini, y se fijó el quinto (5°) día de despacho para comenzar la relación.

El 22 de marzo de 2001, comenzó la relación del presente juicio y se fijó el Acto de Informes para el primer (1er.) día de despacho siguiente al vencimiento de los quince (15) días calendarios ininterrumpidos contados a partir de la precitada fecha, inclusive.

El 17 de abril de 2001, siendo la oportunidad para que tuviera lugar el Acto de Informes, se dejó constancia que compareció el abogado Francisco José Vargas Pérez, actuando con el carácter de apoderado judicial del recurrente, y que consignó su respectivo escrito.

El 6 de junio de 2001, terminó la relación de la causa y se dijo “Vistos”.

En fechas 22 de enero y 12 de diciembre de 2002, 16 de diciembre de 2003 y 2 de diciembre de 2004, la parte recurrente solicitó se dicte sentencia en el caso de autos.

En fecha 17 de enero de 2005, se incorporaron a esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, los Magistrados Emiro García Rosas y Evelyn Marrero Ortíz, designados por la Asamblea Nacional el 13 de diciembre de 2004, quedando integrada la Sala por cinco Magistrados, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, a saber: Presidente, Magistrado Levis Ignacio Zerpa; Vicepresidente, Magistrado Hadel Mostafá Paolini; y Magistrados Yolanda Jaimes Guerrero, Evelyn Marrero Ortíz y Emiro García Rosas.

El 2 de febrero de 2005, fue elegida la nueva Junta Directiva del Tribunal Supremo de Justicia, quedando conformada la Sala Político-Administrativa de la siguiente forma: Presidenta, Magistrada Evelyn Marrero Ortiz; Vicepresidenta, Magistrada Yolanda Jaimes Guerrero; y Magistrados Levis Ignacio Zerpa, Hadel Mostafá Paolini y Emiro García Rosas. Asimismo, se ordenó la continuación de la presente causa, en el estado en que se encuentra.

El 13 de diciembre de 2005, el abogado Getulio Romero Giménez, inscrito en el INPREABOGADO bajo el N° 17.742, actuando con el carácter de apoderado judicial del ciudadano Ángel Guillermo Zambrano, consignó instrumento poder que acredita su representación y solicitó se dicte sentencia en la presente causa.

Realizado el estudio de las actas que conforman el presente expediente, esta Sala Político-Administrativa, pasa a dictar sentencia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

I

ALEGATOS DE LA PARTE RECURRENTE

Los abogados César Augusto Loaiza Moyetones y Francisco José Vargas Pérez, actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano Ángel Guillermo Zambrano, fundamentaron el recurso de nulidad en los siguientes términos:

Que el 4 de octubre de 1993, en punto de cuenta presentado por el entonces Ministro de Transporte y Comunicaciones al Presidente de la República, se aprobó el otorgamiento de un permiso a favor de su representado, para “... *instalar una Estación Comercial de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada ... para la ciudad de Los Teques, Estado Miranda condicionado a que el interesado demostrase a través de proyecto técnico factibilidad de operación de dicha Emisora*”.

Que por Oficio N° 1.200 de fecha 18 de octubre de 1993, el entonces Ministro de Transporte y Comunicaciones, le notificó a su representado que su solicitud para instalar una Estación de Radiodifusión Sonora en frecuencia modulada (F.M.), quedó registrada bajo el N° I 700, y condicionada a la demostración, mediante proyecto técnico, de la factibilidad de uso de un canal de la banda entre 88 y 108 Mhz; otorgándole un lapso de sesenta (60) días para consignar el referido proyecto.

Que mediante Oficio N° 00236 del 21 de enero de 1994, suscrito por el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), se le notificó a su representado que ese Despacho, luego de analizar el proyecto técnico consignado, le reservaba la Frecuencia 98.5 MHz, Canal 53, Clase "B", para instalar una Estación de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, con sede en la ciudad de Los Teques, Estado Miranda; concediéndole un lapso de sesenta (60) días para introducir los recaudos complementarios que conformaban el proyecto definitivo.

Que por Oficio N° 00428 de fecha 1° de febrero de 1994, suscrito igualmente por el Director General de la prenombrada Comisión, se le notificó a su mandante que, luego de analizar el proyecto consignado y los documentos presentados para la instalación de la Estación de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada en comento, ese Despacho le autorizaba el inicio del proceso de instalación bajo las siguientes condiciones: Frecuencia: 98.5 MHz, Canal 53, Clase "B"; Potencia del Transmisor: 4 Kw- Ganancia de Antena: 2.1 veces; Dirección de Estudios: Carretera Panamericana, Km. 21, Centro Comercial La Cascada; concediéndole un lapso de sesenta (60) días para comenzar el proceso de instalación y de un (1) año para culminarlo.

Que el 7 de marzo de 1995, por Oficio N° 00457, el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), le notificó a su representado que, luego de realizar la experticia técnica correspondiente, se le autorizaba el inicio del período de prueba, debiendo solicitar una inspección técnica definitiva al concluir dicho período, a los fines de optar por la autorización de transmisiones regulares.

Que como consecuencia del cumplimiento previo de todos los requisitos exigidos, el 18 de septiembre de 1995, según Oficio N° 1165, se le otorgó a su mandante el derecho para operar y explotar el servicio de radiodifusión y se le autorizó el inicio del período de transmisiones regulares, bajo las condiciones que ya habían sido establecidas, ***“Cumpliendo con ello, con el último requisito del procedimiento para el otorgamiento del Título Administrativo, previsto en el Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora”.***

Que, posteriormente, el 5 de noviembre de 1996, la ciudadana Gladis Gil de Sánchez, procediendo con el carácter de apoderada judicial de la sociedad mercantil Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, C.A., solicitó a la Comisión Nacional de

Telecomunicaciones (CONATEL), la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio “para que como consecuencia de éste le fuese restituído el derecho que le había sido violado a su representada por el ciudadano ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO (...), alegando que su representada había constituido una sociedad de comercio con el señalado ciudadano, ya que daban por seguro de que la frecuencia sería otorgada a favor de su representada. Y que por esta razón solicitaba al Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que fuera reasignada la frecuencia a favor de su representada (...)”.

Que esa solicitud trajo como consecuencia que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), a través de un “acto administrativo” de fecha 4 de junio de 1997, suscrito por el Director General de dicha Comisión, ciudadano José Luis Avilez Neiro, actuando por Delegación del entonces Ministro de Transporte y Comunicaciones, decidiera, entre otras cosas, ““(…) que cuando esta Comisión autorizó la referida frecuencia y el permiso para la instalación y operación de la Estación de radiodifusión ‘98.5 MHz’ lo hizo dirigido al señor ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO, quien es titular de la reserva de la frecuencia, según oficio N° 236 de fecha 21 de Enero de 1994, y no a Sociedad de Comercio alguna, siendo el mencionado ciudadano en su carácter de concesionario quien está obligado a operar y explotar en forma exclusiva y directa la concesión que se le otorgó, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento Sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora. Asimismo, el hecho que la Sociedad Mercantil ‘Emisora de Radio 98.5 Stereo, C.A.’, haya hecho una erogación para adquirir el ochenta por ciento (80%) del capital social, no la convierte en titular de la frecuencia 98.5 MHz y mucho menos, acreedora de derechos para asumir explotación y operación comercial de ese servicio, por cuanto y como antes se indicó, el titular de la frecuencia es el ciudadano ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO ...(omissis)’”.

Que contra esa “decisión” no se ejerció ninguno de los recursos legalmente previstos en el ordenamiento jurídico, por lo que el acto administrativo a través del cual se le otorgó a su representado la “autorización” para la explotación de la frecuencia antes señalada “adquirió el carácter de firmeza, o sea, que contra el mismo ya no puede o debe operar recurso alguno, en razón de lo cual afirmamos que nos encontramos en presencia de la denominada Cosa Juzgada Administrativa”.

Que, a pesar de lo anterior, el 13 de noviembre de 1998 la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), le notificó a su representado del contenido de la Providencia Administrativa dictada el 6 de ese mismo mes y año, mediante la cual ordenó la apertura de un procedimiento administrativo en su contra, por el presunto incumplimiento del artículo 44 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora.

Que, mediante Providencia Administrativa N° PADS-063 de fecha 15 de junio de 1999, notificada a su representado el 22 de julio de 1999, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), después de desvirtuar los alegatos esgrimidos por su mandante en sede administrativa, resolvió: 1) Revocar la concesión otorgada al ciudadano Ángel Guillermo Zambrano para operar y explotar el Servicio de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, Frecuencia 98.5 MHz, Canal 53, Clase B, en la Ciudad de Los Teques, Estado Miranda, por haberse comprobado la infracción por parte del prenombrado ciudadano de los artículos 4 de la Ley de Telecomunicaciones y 8, 21, 44 y 47 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora; 2) Prohibir a toda persona natural o jurídica la operación y explotación de la precitada Frecuencia; y 3) Adoptar de inmediato las medidas administrativas a que hubiere lugar, para iniciar un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio a la sociedad mercantil Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, C.A., por la presunta violación del artículo 1° de la Ley de Telecomunicaciones, en concordancia con los artículos 2 y 5 del Reglamento antes citado.

Que el 12 de agosto de 1999, su representado ejerció recurso de reconsideración contra dicha Providencia, ante la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).

Señalan que el Director General del prenombrado organismo, actuando por delegación del entonces Ministro de Transporte y Comunicaciones, mediante Providencia Administrativa N° PADS-081, dictada el 23 de agosto de 1999, declaró “inaceptables” los argumentos esgrimidos por su mandante en el recurso de reconsideración, y en consecuencia, confirmó en todas y cada una de sus partes el acto administrativo contenido en la Providencia Administrativa N° PADS-063 del 15 de junio de 1999.

Que el 4 de octubre de 1999, su mandante ejerció recurso jerárquico ante el Ministerio de Infraestructura (antes, Ministerio de Transporte y Comunicaciones), pero que hasta la fecha de interposición del presente recurso no ha obtenido pronunciamiento alguno por parte de ese organismo ministerial.

En cuanto a los vicios que le imputan al acto administrativo impugnado, señalan lo siguiente:

Que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), al momento de adoptar la decisión recurrida, interpretó de manera errónea su potestad revocatoria e, igualmente, aplicó una sanción que no se encuentra prevista en la Ley, cual es la revocatoria de la concesión por cesión de los derechos de la misma.

Señalan que al momento en que entró en vigencia la Ley de Telecomunicaciones no se estableció entre los ilícitos administrativos, la cesión de derechos sin autorización como una falta grave, de allí que –a su decir- el Ejecutivo Nacional al momento de establecer la gravedad de las faltas incurrió en una lesión que colide directamente con el Texto Constitucional, pues no tiene la “*potestad*” de corregir las fallas u omisiones en que haya o pueda incurrir el Poder Legislativo, ni establecer penas ni sanciones a través de normas de rango sublegal.

Denuncian que la norma contenida en el artículo 139 del Reglamento sobre la Operación de Estaciones de Radiodifusión Sonora, publicado en Gaceta Oficial N° 4.530 Extraordinario, de fecha 10 de febrero de 1993, colide directamente con el principio relativo a la legalidad de las penas y las faltas, consagrado en el numeral 6 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, toda vez que establece las penas aplicables; razón por la cual solicitan que dicha norma de rango sub-legal sea desaplicada, por control difuso, en este caso en particular y se declare la nulidad absoluta del acto administrativo impugnado.

Que el acto administrativo impugnado, confirmado tácitamente por el Ministerio de Infraestructura, está viciado de nulidad absoluta por encontrarse dentro del supuesto previsto en el artículo 19, ordinal 1° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En ese sentido, alegan que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), al momento de aplicar una sanción no prevista en la Ley de

Telecomunicaciones, conculcó la garantía constitucional de la legalidad de los delitos, faltas e infracciones, establecido en el artículo 49, numeral 6 de la Carta Magna, y con ello vició el acto de nulidad absoluta.

Indican, que dicho acto administrativo está viciado de inconstitucionalidad, ya que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) *“no tiene atribuida competencia para transgredir normas y principios constitucionales, y al momento en que interpretó el alcance de su potestad revocatoria lo hizo mediante una fórmula genérica a su discreción para determinar la gravedad de la correspondiente figura delictual, y con ello claramente quebrantó normas de rango constitucional”*.

Por otra parte, denuncian que el acto recurrido está viciado de nulidad absoluta, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto viola la “cosa juzgada administrativa”.

En ese orden de ideas, señalan que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), a través de una grosera interpretación de su potestad revocatoria, *“retomó el conocimiento de un asunto -que se encontraba definitivamente firme- y violando lo que la doctrina denomina ‘LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA’, procedió a revocar la concesión otorgada a favor de (su) representado”*.

Que, en consecuencia, el acto administrativo impugnado vulnera su derecho constitucional a no ser juzgados por los mismos hechos por los que fue juzgado con anterioridad, consagrado en el artículo 49, numeral 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Que tanto el acto administrativo mediante el cual se declara a su representado como concesionario de la frecuencia 98.5 MHz con sede en la ciudad de Los Teques, como el Oficio N° 001479 mediante el cual el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), le informó al Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda quien era el titular de la referida frecuencia, constituyen actos administrativos de efectos particulares y, por tanto, irrevocables a tenor de lo establecido en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Que al no definir la Ley de Telecomunicaciones la revocatoria de una concesión, ésta queda regida por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y siendo la concesión radiofónica un acto administrativo que originó derechos subjetivos e intereses legítimos a su mandante, la misma es irrevocable.

Señalan que *“Lo mismo sucede en el caso de la decisión tomada por el ‘Director General de CONATEL el 4 de junio de 1997 en oficio número 001479’, dirigido al Juez de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda”*.

Que esta decisión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), de fecha 4 de junio de 1997, quedó definitivamente firme al no ser interpuesto en su contra recurso alguno, y que afirmar lo contrario sería violar un principio constitucional desarrollado por el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual específicamente consagra la irrevocabilidad de los actos administrativos que generen derechos subjetivos.

Señalan que la prenombrada Comisión, contraviniendo el principio de la “cosa juzgada administrativa”, previsto en el numeral 7 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, *“(…) no se percató que ese mismo órgano emitió pronunciamiento al respecto, decidiendo esta controversia en fecha 4 de Junio de 1997, a través de un acto administrativo signado con el número 1479 en la (sic) cual el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), declaró que el Titular de la Concesión era el ciudadano Ángel Guillermo Zambrano y que nada tenía que ver con la concesión la Sociedad de Comercio Máxima 98.5 F.M. Stereo”*.

Por último, alegan que su representado nunca cedió el derecho que tenía sobre la concesión que le fuera otorgada por la Administración, de allí que –a su decir- el acto administrativo impugnado incurre en el vicio de falso supuesto, *“toda vez que la cesión de un derecho no se presume, está (sic) debe ser clara y la voluntad debe ser expresa, no como erróneamente lo hace la administración al momento de establecer una cesión presunta (…)”*.

Señalan que *“dicha sesión (sic) de derechos nunca ocurrió, nunca se materializó, sólo existió en la imaginación de quien para tomar una decisión a su conveniencia fabricó una supuesta sesión (sic) de derechos, para así poder aplicar la sanción también inexistente”*.

Por las razones antes expuestas, solicitan se declare la nulidad absoluta del acto denegatorio tácito producto del silencio administrativo en que ha incurrido el Ministerio de Infraestructura al no dar respuesta, dentro de la oportunidad legal, al recurso jerárquico incoado por su representado en fecha 4 de octubre de 1999, en virtud de lo cual quedó confirmada tácitamente la decisión adoptada por el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), el 23 de agosto de 1999, signada con el N° PADS-081, mediante la cual declaró “inaceptables” los argumentos esgrimidos en el recurso de reconsideración ejercido contra el acto administrativo contenido en la Providencia N° PADS-063 de fecha 15 de junio de 1999 y, en consecuencia, confirmó dicho acto.

II

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse acerca del recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto. Al efecto, observa:

En primer lugar, denuncian los apoderados judiciales del recurrente que el acto impugnado está viciado de nulidad absoluta, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto viola la “cosa juzgada administrativa”. En ese sentido, exponen que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), contraviniendo el “principio de la cosa juzgada administrativa”, previsto en el numeral 7 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *“(…) no se percató que ese mismo órgano emitió pronunciamiento al respecto, decidiendo esta controversia en fecha 4 de Junio de 1997, a través de un acto administrativo signado con el número 1479 en la (sic) cual el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), declaró que el Titular de la Concesión era el ciudadano Ángel Guillermo Zambrano y que nada tenía que ver con la concesión la Sociedad de Comercio Máxima 98.5 F.M. Stereo”*.

Ahora bien, antes de analizar el alegato antes expuesto resulta importante destacar que en criterio de esta Sala la frase “cosa juzgada administrativa” presenta cierto grado de inexactitud desde el punto de vista técnico-jurídico, por cuanto *“la inmutabilidad y permanencia que la cosa juzgada presupone no corresponde al ámbito de la Administración, la cual tiene el ejercicio de la potestad revocatoria consagrada en el artículo 82 de la Ley de Procedimientos Administrativos, cuyo único límite es la existencia de derechos subjetivos por parte de los administrados; así como la potestad anulatoria que es ejercible en cualquier tiempo cuando exista un vicio de nulidad absoluta”* (véase, entre otras, sentencias de esta Sala Nos. 1.744 y 5.266, de fechas 7 de octubre de 2004 y 3 de agosto de 2005, respectivamente).

En dichos fallos también señaló esta Sala que resulta más cónsono con las potestades de la Administración antes descritas, utilizar la expresión *“cosa decidida administrativa”*, en lugar de la mal llamada *“cosa juzgada administrativa”*, y por lo tanto para *“que pueda haber cosa decidida administrativa, debe mediar una decisión administrativa de carácter definitivo que no haya sido sometida a revocatoria o anulación, en los términos establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”*.

Advertido lo anterior, entiende esta Sala que cuando el recurrente alega la violación de la “cosa juzgada administrativa”, lo que denuncia es que la Administración ya se había pronunciado –en su criterio- con anterioridad sobre los mismos hechos que ahora se sancionan a través del acto administrativo impugnado, es decir, existe –a decir del recurrente- lo que la Sala ha denominado *“cosa decidida administrativa”*.

Así las cosas, esta Sala pasa de seguidas a analizar la referida denuncia en los términos antes expuestos, a los fines de constatar si en efecto –tal como lo denuncia el actor- la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), al dictar el acto administrativo recurrido se pronunció sobre un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y generador de derechos a favor del ciudadano Ángel Guillermo Zambrano. Al efecto se observa:

En el presente caso se pudo constatar del expediente administrativo (folios 372 al 380), que el Oficio N° 001479 de fecha 4 de junio de 1997, dirigido por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) al Juez Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda (con relación al

juicio que por cumplimiento de contrato interpuso la sociedad mercantil Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, C.A., contra el ciudadano Ángel Guillermo Zambrano), acto que considera el actor como una declaración definitiva de la Administración a su favor, simplemente tuvo por objeto, como bien lo expresa la Administración en el acto impugnado, informar –tal como se lo había requerido dicho órgano jurisdiccional- quién era el titular de la concesión del servicio de radiodifusión sonora en Frecuencia Modulada, Frecuencia 98.5 MHz, Canal 53, Clase B, con sede en la ciudad de Los Teques, Estado Miranda. Así, expresamente en el referido Oficio el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), expone:

“(..). En razón de lo antes expuesto en torno al presente caso, nos permitimos Ciudadano Juez, aclararle:

a) El ciudadano ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO, sigue siendo el titular para instalar, operar y explotar comercialmente la reserva de la frecuencia 98.5 MHz, para servir a la ciudad de Los Teques, Estado Miranda, según autorización otorgada por CONATEL.

b) Se presume la existencia de una relación comercial entre el ciudadano ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO y la sociedad mercantil ‘Emisora de Radio MÁXIMA 98.5 STEREO, C.A.’ (...).

c) El conflicto de intereses que existe entre el ciudadano ANGEL GUILLERMO ZAMBRANO y la empresa ‘Emisora de Radio MÁXIMA 98.5 STEREO, C.A.’, escapa de la competencia de CONATEL, por tratarse de un conflicto de intereses de carácter particular, correspondiéndole al Tribunal a su cargo, resolver y definir tal situación (...).”

Dicho Oficio, como puede observarse, no es un acto administrativo constitutivo que haya creado derechos subjetivos a favor de un particular, ni fue el resultado de un procedimiento administrativo iniciado y sustanciado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), con el objeto de dilucidar la titularidad de la concesión otorgada para la explotación de la frecuencia 98.5, ni determinar el presunto incumplimiento por parte del ciudadano Ángel Guillermo Zambrano, del artículo 4 de la Ley de Telecomunicaciones, en concordancia con el artículo 44 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora.

Así las cosas, y verificado en definitiva que no existen en el expediente elementos que evidencien que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) se había pronunciado precedentemente sobre los mismos hechos sancionados en el acto administrativo contenido en la Providencia Administrativa N°

PADS-081, confirmado tácitamente en virtud del silencio administrativo en que incurrió el Ministro de Infraestructura, resulta forzoso para esta Sala declarar que no se configura el vicio de nulidad absoluta previsto en el artículo 19 numeral 2° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y por lo tanto se desestima el alegato bajo análisis. Así se declara.

En segundo lugar, denuncia la parte actora que la Administración vulneró su derecho constitucional relativo a no ser juzgados por delitos, faltas e infracciones no previstas en la Ley, consagrado en el artículo 49, numeral 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Asimismo, señala que en la Ley de Telecomunicaciones vigente para el momento en que ocurrieron los hechos, se encontraba contenida la sanción de revocatoria únicamente para las violaciones graves, pero –a su decir- el legislador no definió qué tipos de infracciones se considerarían como graves, sino que fue el Poder Ejecutivo, quien a través de un acto sublegal y empleando una fórmula genérica, procedió a determinar en el artículo 139 del Reglamento sobre la Operación de Estaciones de Radiodifusión Sonora, publicado en Gaceta Oficial N° 4.530 Extraordinario, de fecha 10 de febrero de 1993, cuáles eran las faltas graves, violentándose así el “*principio constitucional de las penas y las faltas*”.

Vistas las argumentaciones expresadas por el impugnante, resulta pertinente efectuar de manera previa algunas reflexiones acerca de los principios de legalidad y de reserva legal, como pilares fundamentales del Estado de Derecho y reguladores de la actuación administrativa.

Sobre el principio de legalidad, tanto la jurisprudencia como la doctrina han venido sosteniendo que comporta un doble significado, a saber: i) La sumisión de los actos estatales a las disposiciones emanadas de los cuerpos legislativos en forma de ley; y ii) El sometimiento de todos los actos singulares, individuales y concretos, provenientes de una autoridad pública, a las normas generales y abstractas previamente establecidas, sean estas normas de origen legislativo o no.

De acuerdo a lo indicado, la legalidad representa la conformidad con el derecho o la regularidad jurídica de las actuaciones de todos los órganos del Estado.

Al analizarse detenidamente el contenido del aludido principio, se evidencia la existencia de dos intereses considerados como contrapuestos en el desarrollo de la

actividad administrativa: por una parte, la necesidad de salvaguardar los derechos de los administrados contra los eventuales abusos de la Administración; y por la otra, la exigencia de dotar a ésta de un margen de libertad de acción.

Así, el principio de legalidad implica la existencia de una ley (*lex scripta*), que sea anterior (*lex previa*) y que describa un supuesto de hecho determinado (*lex certa*), lo cual tiene cierta correspondencia con el principio que dispone *nullum crimen, nulla poena sine lege*, esto es, no hay delito ni pena, sin ley penal previa. Se entiende pues, que la potestad sancionatoria requiere de una normativa que faculte a la Administración para actuar y aplicar determinada sanción administrativa.

No obstante lo anterior, ha sido criterio de esta Sala que si bien es cierto que se deben evitar actuaciones arbitrarias por parte de la autoridad administrativa, pues ésta se encuentra supeditada a una serie de reglas jurídicas, no es menos cierto que tal sujeción no debe ser excesiva, al punto que se impida un normal desenvolvimiento de la actividad administrativa, lo que de igual forma causaría graves perjuicios a los administrados. De manera que no siempre pueden precisarse anticipadamente por vía general todas las situaciones jurídicas que podrían generarse en el ámbito del derecho administrativo sancionatorio, por lo que resulta necesario en algunos casos habilitar a la Administración para que a través del ejercicio de sus potestades implícitas pueda regular las sanciones a aplicar en cada caso, partiendo de los supuestos previstos en determinada ley (véase, entre otras, sentencia de esta Sala N° 1.947 de fecha 11 de diciembre de 2003, caso Seguros La Federación, C.A.).

Ahora bien, este principio de legalidad está conectado con la disposición constitucional de la reserva legal, en función de la cual determinadas materias, en este caso, las que imponen restricciones al sistema de libertades públicas, deben ser reguladas por Ley. A este respecto, resulta relevante señalar que ha sido criterio de esta Sala que "*las sanciones de carácter administrativo, según la intención y voluntad del legislador, pueden establecerse tanto en una ley como en un reglamento, pero, en este segundo caso, es indispensable que la propia Ley establezca que por vía reglamentaria, se determinarán las sanciones. Ese ha sido el camino escogido por el legislador en numerosos casos, al autorizar o delegar en el Poder Ejecutivo la determinación de las penas y sanciones a las infracciones de los administrados a la normativa legal y, en tal supuesto, se cumple con el precepto constitucional, pues el particular conoce, con*

antelación, cuáles son concretamente, las sanciones aplicables a determinadas infracciones, y el poder administrador ejerce su acción dentro de cauces que no permiten arbitrariedades y abusos de poder” (sentencia de esta Sala N° 1.947 citada supra).

En este orden de ideas, se ha venido afirmando que la reserva legal implica una prohibición al reglamento de entrar por iniciativa propia en el mencionado ámbito legislativo, pero no prohíbe al legislador el autorizar al Poder Ejecutivo para que así lo haga.

En lo que concierne al principio de tipicidad, el cual se encuadra en el mismo principio de la legalidad, se ha afirmado que constituye una importante especificación en cuanto a las figuras centrales de la *infracción* y la *sanción* del mencionado principio de legalidad.

Así, la exigencia de la legalidad o tipicidad tiene su origen en el principio de seguridad jurídica, fundamental en todo Estado de Derecho, requiriéndose que la definición normativa de los ilícitos administrativos reúna unas características de precisión que satisfagan esa demanda de seguridad y certeza.

No obstante lo anterior, debe la Sala recordar que la actividad administrativa, por su propia naturaleza, se encuentra en un constante movimiento y evolución, suscitándose con frecuencia nuevas situaciones y necesidades que en su oportunidad no pudieron ser consideradas por el legislador, estimándose por tanto que el sujetar la actuación de las autoridades administrativas, a lo que prescriba exclusivamente un texto de carácter legal, conllevaría indefectiblemente a que la gestión pública se torne ineficiente e incapaz de darle respuesta a las nuevas necesidades del colectivo. Es por ello, que se ha venido aceptando que el legislador, en la misma ley, faculte a la Administración para que dicte reglas y normas reguladoras de la función administrativa, que le permita tener cierta libertad de acción en el cumplimiento de sus funciones propias, lo cual de modo alguno puede estimarse como una transgresión de los principios de legalidad y de reserva legal.

En este orden de ideas, vale la pena destacar la sentencia proferida por la Corte en Pleno, de la entonces Corte Suprema de Justicia en fecha 13 de febrero de 1997 (caso: Venevisión), en la que se indicó lo siguiente:

"(...) estima esta Corte exigible conforme a nuestro ordenamiento que las limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales de los administrados, consagrados constitucionalmente mediante disposición expresa, o bien a través de la fórmula general del artículo 50, venga impuesta -en principio e inicialmente- sólo por Ley que, en todo caso, ha de respetar el contenido esencial de los mismos ... y salvo posteriores precisiones, al ámbito de la actividad de la Administración dirigida a producir actos de contenido sancionatorio o ablatorio por lo que, en principio y en términos generales, tales actos deben encontrar apoyo en normas de rango legal que especifiquen claramente en que consisten esas conductas u obligaciones cuya realización o incumplimiento, respectivamente, acarrea el padecimiento de los efectos perjudiciales también legalmente fijados ...

... omittis ...

Lo hasta aquí expuesto podría afirmarse que constituye el régimen general, llamado a regir en principio lo relativo a la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones, siempre dentro de un marco de relaciones ordinarias entre la Administración y los administrados al que alude el párrafo anterior, régimen que -como bien señala la accionante- encuentra reflejo en lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que prohíbe, en principio, la posibilidad de que por acto administrativo puedan crearse sanciones o modificarse las establecidas mediante Ley. Pero ello -como se ha enfatizado anteriormente- es sólo "en principio", **pues el propio texto del artículo 10, mediante la expresión "salvo dentro de los límites determinados por la Ley", deja abierta en criterio de esta Corte la posibilidad para que los actos sublegales puedan actuar efectivamente como complemento o colaboración de la Ley**, y no exclusivamente en materias ajenas a la garantía de reserva legal, como lo pretende la accionante, dado de que para ello carecería de sentido aclaratoria o salvedad alguna, sino precisamente en materias sujetas por excelencia a dicha garantía, como las relativas a sanciones y tributos referidos por la norma.

De esta forma, **si bien puede sostenerse que en materia de sanciones administrativa rige como principio general el de la exigencia de la reserva legal, en los términos antes expuestos y como garantía general a la libertad dentro del marco de las relaciones ordinarias entre la Administración y los administrados, no puede desatenderse la circunstancia de que, aun dentro de dicho régimen general y en esa clase de relaciones, existe excepcionalmente la posibilidad de dar cabida o participación a los actos de rango sublegal para que desarrollen una labor de colaboración o complemento de la Ley, no obstante tratarse de una materia sancionatoria (...)**". (Resaltado del presente fallo)

Ahora bien, efectuadas las anteriores consideraciones, estimadas de importancia como marco general a los efectos de dilucidar la situación planteada, corresponde examinar los señalamientos efectuados por la parte impugnante sobre el asunto en particular.

En tal sentido, observa esta Sala que en el caso de autos la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), revocó la concesión otorgada al recurrente *“por haberse comprobado la infracción (...) de los artículos 4 de la Ley de Telecomunicaciones y 8, 21, 44 y 47 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora”*.

En efecto, la Ley de Telecomunicaciones de 1940, vigente para el momento en que se dictó el acto administrativo impugnado, establecía en sus artículos 4 y 24, lo siguiente:

“Artículo 4.- Los permisos y concesiones otorgados o que se otorguen sobre las materias a que se refiere esta Ley, no podrán ser traspasados sin la previa aprobación del Ejecutivo Federal; pero en ningún caso podrán serlo a Gobiernos extranjeros ni a persona jurídica o natural no domiciliada legalmente en Venezuela”.

“Artículo 24.- Las infracciones graves a las disposiciones de la presente Ley, de las Convenciones Internacionales ratificadas por Venezuela y de los Reglamentos que se dictaren, que no estén penados especialmente, se castigarán con la suspensión temporal o definitiva de los permisos concedidos. Las demás infracciones se penarán con multas de cincuenta a cuatro mil bolívares o arresto proporcional, según la gravedad de la falta, sin perjuicio de las que puedan aplicarse en virtud de otras Leyes.

Los Reglamentos determinarán los casos en que deba aplicarse cada una de las penas señaladas en este artículo, de acuerdo con la gravedad de las infracciones, y podrán señalar la multa que deba imponerse por cada infracción determinada, y dejar su monto dentro de los límites establecidos”. (Resaltado de la Sala)

Por su parte el artículo 139 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora, publicado en Gaceta Oficial N° 4.530 Extraordinario, de fecha 10 de febrero de 1993, establece:

“El Ministerio de Transporte y Comunicaciones podrá revocar el título administrativo otorgado a las Estaciones de Radiodifusión Sonora que infrinjan los Artículos 8, 9, 36, 44, 45 y 47 del

presente Reglamento. Asimismo, la infracción de los Artículos 137 y 144 dará lugar a la revocación del título, cuando el atraso en el pago tributario sea mayor a seis (6) meses”.

En concordancia con la norma anterior, los artículos 8 y 44 *eiusdem*, disponen, respectivamente, lo siguiente:

“Artículo 8.- No se permitirá la celebración de asociaciones, convenios o acuerdos de operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora y terceros”.

“Artículo 44.- Se prohíbe ceder o transferir en cualquier forma, total o parcialmente el título administrativo, los derechos del mismo, o la explotación exclusiva y directa del Servicio, sin la previa autorización del Ministerio de Transporte y Comunicaciones”.

Como puede apreciarse, en el artículo 24 de la Ley de Telecomunicaciones de 1940, se otorgó una *“expresa habilitación”* para que la Administración, dentro del marco de esa Ley, determinara los casos en que debían aplicarse cada una de las penas señaladas en dicha norma. Así, se observa como la propia Ley estableció claramente el ámbito dentro del cual la Administración podía ejercer su potestad sancionatoria, indicándole además el cuadro de sanciones a aplicar.

En tal sentido, considera esta Sala que el artículo 139 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora no invadió la reserva legal, ni violó el principio de legalidad de las penas, previsto en el artículo 49, numeral 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues, se reitera, la Administración contaba con una *expresa habilitación legal* para definir, tal como lo hizo, los supuestos de hechos a los que debían aplicarse las sanciones previstas en el artículo 24 de la entonces vigente Ley de Telecomunicaciones.

Asimismo, considera esta Sala que los artículos 8, 44 y 139 del precitado Reglamento, antes transcritos, desarrollan a la Ley de Telecomunicaciones de 1940, en lo relativo a las prohibiciones y sanciones aplicables a los concesionarios, pues se observa claramente que la intención del legislador era sancionar aquellos casos en que un particular cediera o traspasara los permisos o concesiones que les fueran otorgados, sin contar con la previa autorización del Ministerio respectivo, que para ese momento era el Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Determinada como ha sido la adecuación de las normas reglamentarias que fundamentan el acto recurrido al texto de la Ley de Telecomunicaciones vigente para el momento en que se dictó dicho acto, esta Sala desestima el alegato esgrimido al respecto. Así se declara.

En tercer lugar, los apoderados del recurrente alegan que el acto administrativo impugnado adolece del vicio de falso supuesto, *“toda vez que dicha sesión (sic) de derechos nunca ocurrió, nunca se materializó, sólo existió en la imaginación de quien para tomar una decisión a su conveniencia fabricó una supuesta sesión (sic) de derechos, para así poder aplicar la sanción también inexistente”*.

Respecto de este último planteamiento alegado por la parte recurrente, es menester señalar que la doctrina distingue entre el falso supuesto de hecho y el falso supuesto de derecho. El primero, es entendido como un vicio que tiene lugar cuando la Administración se fundamenta en hechos inexistentes o que ocurrieron de manera distinta a la apreciación efectuada por el órgano administrativo; mientras que el falso supuesto de derecho tiene lugar cuando la Administración se fundamenta en una norma que no es aplicable al caso concreto o cuando se le da un sentido que ésta no tiene.

En ambos casos se trata de un vicio que, por afectar la causa del acto administrativo, acarrea su nulidad, por lo cual es necesario examinar si la configuración del acto administrativo se adecuó a las circunstancias de hecho probadas en el expediente administrativo, y además, si guarda la debida congruencia con el supuesto previsto en la norma legal.

Así las cosas, pasa esta Sala entonces a examinar los elementos de juicio acreditados en autos, a fin de verificar si el acto administrativo por el cual la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) revocó la concesión otorgada al actor, se encuentra dictado en estricto apego al principio de legalidad que debe acompañar todo acto administrativo.

En tal sentido, observa esta Sala que la prenombrada Comisión sancionó al ciudadano Ángel Guillermo Zambrano al haber constatado que éste había cedido los derechos que le habían sido concedidos para operar y explotar el servicio de radiodifusión sonora en frecuencia modulada, frecuencia 98.5 Mhz, Canal 53, Clase B, en la ciudad de Los Teques, Estado Miranda, sin la autorización del entonces Ministerio

de Transporte y Comunicaciones, infringiendo lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Telecomunicaciones de 1940 y los artículos 8, 21, 44 y 47 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora.

En efecto, conforme a las normas citadas con anterioridad en este fallo, resulta evidente que el titular de una concesión está obligado a operar y explotar **directa y exclusivamente** el servicio concedido (artículo 21 del precitado Reglamento), estando expresamente prohibido por la norma contenida en el artículo 8 *eiusdem*, celebrar asociaciones, convenios o acuerdos de operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora con terceras personas.

Además, el artículo 44 del indicado Reglamento, prohíbe “*ceder o transferir en cualquier forma, total o parcialmente el título administrativo, los derechos del mismo, o la explotación exclusiva y directa del Servicio, sin la previa autorización del Ministerio de Transporte y Comunicaciones [hoy Ministerio de Infraestructura]*”.

De allí, que cuando el titular del derecho de concesión violenta de alguna manera tales prohibiciones, resulta procedente la aplicación de la consecuencia jurídica que contempla el artículo 139 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora, cual es, la revocatoria del título de concesión otorgado.

Ahora bien, en el caso de autos, observa esta Sala del expediente administrativo los siguientes instrumentos:

- Documento constitutivo de la sociedad mercantil Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, C.A., inscrito por ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en fecha 29 de septiembre de 1994, bajo el N° 1, Tomo 96-4-Pro. Dicha compañía fue constituida entre los ciudadanos Ángel Enrique Zambrano, Ángel Guillermo Zambrano y la sociedad mercantil Administradora Conradial C.T.M., C.A., representada en ese acto por su Vicepresidente, el ciudadano Anfiloquio Level, cuyo objeto social es, tal y como se lee de la Cláusula Tercera: “***la explotación de la frecuencia 98.5, canal 53, clase B, reservado según oficio N° 236 de fecha 21-01-94, emanado de la Dirección General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y dirigido a ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO, para servir a la Ciudad de Los Teques; la administración de equipos de radiodifusión y comunicación, instalaciones, mantenimientos y operaciones de medios de***

radiodifusión, representación de firmas nacionales y extranjeras, realización de toda clase de operaciones comerciales que la Junta Directiva considere convenientes a los intereses de la Compañía, se encuentren o no comprendidas en la numeración anterior” (folios 307 al 315) (Resaltado de la Sala).

Del precitado instrumento, se observa igualmente que en el numeral 6 de la Cláusula Décima Tercera se establece que *“la Junta Directiva actuando conjuntamente ejercerán (sic) las siguientes atribuciones: (...) 6.- Participar, trámitar (sic) y aceptar toda clase de licitaciones públicas o privadas, presentar, admitir y discutir, aceptar, rechazar toda clase de proyectos relacionados con el objeto de la Compañía”*. Asimismo, en la Cláusula Cuarta se establece que el capital social de la compañía es de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00), dividido y representado en cien (100) acciones nominativas, distribuidas de la siguiente manera: veinticinco (25) acciones suscritas por el ciudadano Ángel Enrique Zambrano; veinticinco (25) acciones suscritas por el ciudadano Ángel Guillermo Zambrano; y, cincuenta (50) acciones suscritas por la Administradora Conradial C.T.M., C.A.

- Cursa a los folios 131 al 134, Acta de Asamblea General Extraordinaria de Accionistas de la firma Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, S.A., celebrada el 7 de marzo de 1995, en la cual se deja constancia que el ciudadano Ángel Guillermo Zambrano, dio en venta, por su valor nominal, quince (15) acciones a la sociedad mercantil Administradora Conradial C.T.M., C.A., quedando modificado el artículo cuarto de los Estatutos Sociales, en los siguientes términos:

“CLÁUSULA CUARTA: *El Capital Social de la Compañía asciende a la suma de UN MILLÓN de bolívares (Bs. 1.000.000,00), representado en cien (100) acciones nominativas, comunes, con un valor nominal por acción de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), dichas acciones han sido totalmente suscritas y pagadas (sic) la forma siguiente:*

1.- ADMINISTRADORA CONRADIAL C.T.M., C.A., ha suscrito y pagado totalmente ochenta (80) acciones, por un valor de OCHOCIENTOS MIL BOLÍVARES (Bs. 800.000,00).-

2.- ÁNGEL ENRIQUE ZAMBRANO, ha suscrito y pagado totalmente diez (10) acciones, por un valor de CIEN MIL BOLÍVARES (Bs. 100.000,00).-

3.- ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO, ha suscrito y pagado diez (10) acciones, por un valor de CIEN MIL BOLÍVARES (Bs. 100.000,00).-

(...)”.

- Acta de Asamblea General Extraordinaria de Accionistas de la sociedad mercantil Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, S.A., celebrada el 1° de julio de 1996 (folios 148 al 152), en la que se deja constancia que se aprobó un aumento del capital social de dicha compañía a dieciocho millones de bolívares (Bs. 18.000.000,00), mediante la emisión de un mil setecientas (1.700) nuevas acciones por un valor de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) cada una, las cuales fueron suscritas en su totalidad por la sociedad mercantil Administradora Conradial C.T.M., C.A., quedando modificado el artículo cuarto de los estatutos sociales, en los siguientes términos:

*“El Capital Social de la Compañía es la suma de **DIECIOCHO MILLONES DE BOLÍVARES (Bs. 18.000.000,00)**, representado en **UN MIL OCHOCIENTAS (1.800)** acciones nominativas, con un valor nominal de **DIEZ MIL BOLÍVARES cada una (Bs. 10.000,00 c/u)**, siendo la composición accionaria la siguiente: ‘**ADMINISTRADORA CONRADIAL C.T.M., C.A.**’ es accionista propietaria de **UN MIL SETECIENTAS OCHENTA (1.780) ACCIONES** nominativas, totalmente pagadas, con un valor nominal de **DIEZ MIL BOLÍVARES cada una (Bs. 10.000,00 c/u)**, para un total suscrito y pagado de **DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS MIL BOLÍVARES (Bs. 17.800.000,00)**; **ÁNGEL ENRIQUE ZAMBRANO** es accionista propietario de **DIEZ ACCIONES (10)** nominativas, totalmente pagadas, con valor nominal de **DIEZ MIL BOLÍVARES cada una (Bs. 10.000,00 c/u)**, para un total suscrito y pagado de **CIEN MIL BOLÍVARES (Bs. 100.000,00)**; y **ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO** es accionista propietario de **DIEZ ACCIONES (10)** nominativas, totalmente pagadas, con valor nominal de **DIEZ MIL BOLÍVARES cada una (Bs. 10.000,00 c/u)**, para un total suscrito y pagado de **CIEN MIL BOLÍVARES (Bs. 100.000,00)**”.*
(Resaltado del Texto)

- Acta N° 071-99, levantada por funcionarios de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), en fecha 23 de abril de 1999, oportunidad en la cual realizaron una Inspección Técnico-Administrativa en las instalaciones de la Estación de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, Frecuencia 98.5 MHz, Canal 53, Clase “B”, con sede en la ciudad de Los Teques, Estado Miranda, en la cual se dejó constancia de lo siguiente:

“(…)

Los ciudadanos José Villanueva, William Blanco y Reinaldo Blanco (...), funcionarios de La COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES CONATEL, se presentaron el día

23/4/99, en la Ciudad de Los Teques del Edo. Miranda, para proceder según instrucciones del Despacho a:

Realizar inspección Técnico-Administrativa a la emisora de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, frecuencia 98.5 MHz, Canal 53, Clase 'B' a nombre de Ángel Guillermo Zambrano, utilizando la denominación Comercial 'Máxima 98.5 FM Stereo' (...), y estando presentes los (sic) Señores (sic) Luis Alberto Alarcón (...), y el Señor Anfiloquio Level (...), este último en su carácter de Director de la firma mercantil 'Máxima 98.5 Stereo, C.A.', a quienes se le solicitó la siguiente información y documentación:

¿Quién está operando la Emisora de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, frecuencia 98.5 MHz, Canal 53, Clase 'B'?, quienes manifestaron que la operación la tiene el señor Anfiloquio Level, en representación de la firma mercantil 'MÁXIMA 98.5 STEREO, C.A.'. Prosiguiendo con la inspección se les requirió la siguiente documentación: 1.- Registro Mercantil de la empresa 'MÁXIMA 98.5 STEREO, C.A.', quienes nos aportaron copias fotostáticas (...), además de las Asambleas Extraordinarias de dicha empresa (...). 2.- Registro Mercantil y Asambleas Extraordinarias de la empresa mercantil Conradial C.T.M., C.A., (...). 3.- Recibo de pago de impuesto especial del 1%, estipulado en la Ley de Telecomunicaciones y Reglamento de Radiodifusión Sonora a nombre de 'Máxima 98.5 Stereo, C.A.', emitido por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), y relación de resúmenes correspondientes a las declaraciones de pago de impuestos correspondientes a los años 95, 96, 97 y los cuatro trimestres del año 98 (...). 4.- Oficios emitidos por Comisión Nacional de Telecomunicaciones dirigidas a Ángel Guillermo Zambrano, autorizando a dicha estación a iniciar período de prueba y transmisiones regulares respectivamente (...). 5.- Copias de facturas llenas y en blanco, de servicios publicitarios prestados por Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, frecuencia 98.5 F.M. Stereo, C.A.', (...). 6.- Copia fotostática de oficio emitido por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones dirigido al ciudadano Ángel Guillermo Zambrano, reservándole la frecuencia 98.5 MHz, (...). 7.- Se le solicitó título administrativo y manifestaron no poseer por '(CONATEL)' no haberlo emitido. 8.- Inventario de Equipo de Estudios (...). 9.- Inventario de equipos de la planta transmisora de la mencionada emisora (...).".

De los anteriores recaudos, constata la Sala que la sociedad mercantil Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, C.A., fue constituida principalmente para la explotación de la "frecuencia 98.5, canal 53, clase B", otorgada en concesión al ciudadano Ángel Guillermo Sánchez, como persona natural, mediante Oficio N° 1165 de fecha 18 de septiembre de 1995, emanado del Director General de la Comisión Nacional de

Telecomunicaciones (CONATEL).

Asimismo, se evidencia que el ciudadano Ángel Guillermo Zambrano, no explota directa y exclusivamente la concesión que le fuera otorgada, pues el servicio era desarrollado conjuntamente con otras personas, ajenas al título administrativo de concesión otorgado, sin que conste en el expediente autorización alguna emitida por el órgano administrativo competente para que terceros operaran la frecuencia antes señalada.

En orden a lo anterior, constata además la Sala que progresivamente el ciudadano Ángel Guillermo Zambrano fue cediendo las acciones que tenía dentro de la firma Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, C.A., a la sociedad mercantil Administradora Conradial C.T.M., C.A., quedando esta última como accionista mayoritario y con plenos poderes de decisión y deliberación dentro de la misma, ya que representa el *“noventa y ocho coma ocho mil ochocientos ochenta y ocho diez milésimas por ciento (98,8.888%) del Capital Social”* (folio 156), siendo que de conformidad con el artículo sexto de los Estatutos Sociales: *“La Asamblea de Accionistas es el órgano deliberante que ejercerá la autoridad suprema de la Compañía; la misma se considerará constituida validamente con la presencia de un número de accionistas que represente el cincuenta y uno por ciento (51%) del Capital Social de la Compañía y sus decisiones serán tomadas validamente con el voto afirmativo del cincuenta y uno por ciento (51%) del Capital Social de la Compañía, con excepción de las que se refieran a los objetos previstos en el artículo 280 del Código de Comercio, caso en los cuales la Asamblea se instalará con un número de accionistas que representen al menos el setenta y cinco por ciento (75%) del Capital Social, y se decidirá con el voto afirmativo de al menos el cincuenta y uno por ciento (51%) de dicho Capital Social)”* (Acta de Asamblea General Extraordinaria de Accionista del 20 de junio de 1996 cursante a los folios 143 al 146).

De las actuaciones antes reseñadas, se desprende que el ciudadano Ángel Guillermo Zambrano no explotaba directa y exclusivamente el servicio de radiodifusión sonora en frecuencia modulada, frecuencia 98.5 Mhz, Canal 53, Clase B, en la ciudad de Los Teques, Estado Miranda, sino que dicha explotación se hace a través de la sociedad mercantil Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, C.A., sin que se desprenda de autos que se haya otorgado previamente la autorización exigida en los artículos 4 de

la entonces vigente Ley de Telecomunicaciones y 44 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora.

Por tal razón, estima esta Sala que cursan en el expediente elementos suficientes que demuestran que el actor cedió a la prenombrada sociedad mercantil la explotación de la concesión que le había otorgado la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), sin contar con la debida autorización del entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y por cuanto el artículo 44 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora **prohíbe ceder en cualquier forma la explotación exclusiva del servicio** sino se obtiene previamente la referida autorización, resultaba aplicable -tal y como lo hizo la Administración- la sanción establecida en el artículo 139 del precitado Reglamento.

En consecuencia, de los anteriores razonamientos se evidencia que no existe el vicio de falso supuesto denunciado por el recurrente. Así se decide.

Desestimados como han sido los vicios denunciados por el recurrente, se declara sin lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto. Así se decide.

Finalmente, esta Sala estima necesario advertir que la Administración no compareció en el transcurso de la sustanciación de la presente causa, a los fines de defender la legalidad del acto administrativo contenido en la Providencia Administrativa N° PADS-081, confirmado tácitamente en virtud del silencio administrativo en que incurrió el Ministro de Infraestructura, que hoy se recurre; por lo que se ordena remitir copia de la presente decisión al Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), para que determine la responsabilidad de los funcionarios a que haya lugar.

III

DECISIÓN

Por las consideraciones anteriormente expuestas, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por los abogados César Augusto Loaiza Moyetones y Francisco José Vargas Pérez, actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano **ÁNGEL GUILLERMO ZAMBRANO**, contra el acto

denegatorio tácito producto del silencio administrativo en que ha incurrido el **MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA** al no dar respuesta al recurso jerárquico interpuesto contra el acto administrativo contenido en la Providencia Administrativa N° PADS-081, dictada por el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), el 23 de agosto de 1999, mediante la cual se declararon “inaceptables” los argumentos esgrimidos en el recurso de reconsideración ejercido por el prenombrado ciudadano contra el acto administrativo contenido en la Providencia N° PADS-063, de fecha 15 de junio de 1999, que resolvió: 1) Revocar la concesión otorgada al ciudadano Ángel Guillermo Zambrano para operar y explotar el Servicio de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, Frecuencia 98.5 MHz, Canal 53, Clase B, en la Ciudad de Los Teques, Estado Miranda, por haberse comprobado la infracción por parte del prenombrado ciudadano de los artículos 4 de la Ley de Telecomunicaciones y 8, 21, 44 y 47 del Reglamento sobre la Operación de las Estaciones de Radiodifusión Sonora; 2) Prohibir a toda persona natural o jurídica la operación y explotación de la precitada Frecuencia; 3) Adoptar de inmediato las medidas administrativas a que hubiere lugar, para iniciar un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio a la sociedad mercantil Emisora de Radio Máxima 98.5 Stereo, C.A., por la presunta violación del artículo 1 de la Ley de Telecomunicaciones, en concordancia con los artículos 2 y 5 del Reglamento antes citado.

Publíquese, regístrese y notifíquese. Archívese el expediente judicial y devuélvase el expediente administrativo. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los dieciocho (18) días del mes de enero del año dos mil seis (2006). Años 195° de la Independencia y 146° de la Federación.

La Presidenta
EVELYN MARRERO ORTÍZ

La Vicepresidenta,
YOLANDA GUERRERO **JAIMES**

Los Magistrados,
LEVIS IGNACIO ZERPA

HADEL MOSTAFÁ PAOLINI

Ponente

EMIRO GARCÍA ROSAS

La Secretaria (E),
SOFÍA YAMILE GUZMÁN

**En diecinueve (19) de enero del año dos mil seis, se publicó y registró la anterior
sentencia bajo el N° 00091.**

La Secretaria (E),
**SOFÍA YAMILE
GUZMÁN**