

*La nueva jurisprudencia sobre las competencias
judiciales y el procedimiento
en el orden contencioso administrativo.
Estado (provisionalísimo) de la cuestión*

*Alejandra Figueiras Robisco
Doctora en Derecho
Profesora de Derecho Administrativo de la U.C.V.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

I. LA DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA ENTRE LOS TRIBUNALES DEL ORDEN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Las competencias del Tribunal Supremo de Justicia. 2. Las competencias de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo. 3. Las competencias de los juzgados superiores contencioso-administrativos.

II. LA FIJACIÓN DE ELEMENTOS “COMPLEMENTARIOS” AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

1. Del procedimiento a seguir en los juicios de nulidad de normas y actos administrativos ante el tribunal supremo de justicia. 2. Del procedimiento a seguir en las cortes de lo contencioso administrativo.

III. EL ESTABLECIMIENTO DE OTROS PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

IV. NOTA CRÍTICA

INTRODUCCIÓN

Las notas que siguen tienen su origen en el intercambio realizado durante los meses precedentes con amigos abogados y profesores, de las decisiones judiciales que iban apareciendo para complementar, aclarar o integrar las previsiones sobre el contencioso administrativo contenidas en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Era necesario, por el ritmo con el que iban ocurriendo las cosas, llevar un registro de los cambios que iba produciendo la jurisprudencia, con el objeto de ir dibujando una especie de mapa que permitiera alguna orientación en este ámbito. Esa tarea cobraba particular importancia para quienes nos dedicamos al ejercicio profesional y a la docencia en esa materia, pues una decisión como las que se venían dictando podía variar el tribunal donde introducir un recurso, el procedimiento a seguir, la clase que dar la semana siguiente en la universidad e, incluso, el programa de la materia que habíamos suministrado inicialmente a los alumnos.

Así, nos fuimos intercambiando sentencias de las que íbamos teniendo conocimiento y surgió la idea de trasladar esa experiencia a un artículo para esta revista, de manera de compilar en unas pocas páginas las más relevantes decisiones judiciales que han configurado de una manera definitivamente distinta el sistema contencioso administrativo en Venezuela.

No se pretende en este artículo, valga decirlo desde ahora, analizar de manera crítica las sentencias en cuestión, ni tampoco, en principio, emitir opinión sobre la corrección o conveniencia del nuevo esquema creado, salvo algunas breves notas que se encontrarán al final. Ésa es una labor que requerirá no sólo un mayor detenimiento y “reposo” intelectual en el análisis, sino también el transcurso de un tiempo suficiente para estudiar su aplicación en la práctica, su eficiencia y su adecuación al ordenamiento positivo venezolano, particularmente, a las exigencias constitucionales relativas al control judicial de la actividad administrativa y a la garantía de una tutela judicial efectiva de los ciudadanos. Por ello, el propósito de estas notas es mucho más simple, aun cuando esperamos que útil: compilar, ordenar y resumir las sentencias relativas a la nueva distribución de las competencias judiciales y al procedimiento contencioso administrativo, dictadas con posterioridad a la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y hasta la fecha en la que se escribe este artículo. También ha de decirse que ha contribuido a la redacción simplemente narrativa de este artículo el hecho de que no es posible asegurar, en este momento, que no se produzcan otras decisiones que introduzcan nuevos cambios en esta materia. De allí, el subtítulo de estado (provisionalísimo) de la cuestión.

No obstante la señalada intención acrítica de las páginas que siguen, es inevitable hacer una referencia breve al proceder de nuestros tribunales en este sentido. Si bien los Magistrados se han cuidado mucho de justificar sus decisiones en la necesidad de integrar, complementar o interpretar las previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, es imposible esconder que la labor del Tribunal Supremo de Justicia y de las Cortes de lo Contencioso Administrativo ha sido claramente creadora de Derecho, de normas; y que ello, a quien conozca algo de Derecho Constitucional –en realidad, de Derecho-, no puede menos que sorprenderle.

Sin embargo, todo hay que decirlo, el dilema queda inmediatamente planteado cuando, a esa primera impresión, le sigue una segunda y natural reacción, consistente en preguntarse qué pasaría si no se hubieran dictado esas sentencias y tuviéramos la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia como único instrumento normativo rector del contencioso administrativo. En efecto, a poco que se piense sobre el tema, es inevitable ir a parar directamente a otro tema espinoso: las graves carencias e inconsistencias de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Ellas son las únicas razones que, eventualmente, justificarían la actitud de los Magistrados que suscriben las sentencias “integradoras” de la Ley, aunque eso implique aceptar que se utilice un proceder inadecuado para tratar de enderezar otro proceder inadecuado, y así sucesivamente.

El esquema constitucional contentivo de las funciones del Estado y de su división entre las distintas ramas del Poder Público indica que la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales, la de procedimientos, la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado, es de la competencia del Poder Público Nacional (artículo 156, 32 de la Constitución). Pero, aunque parezca obvio, parece necesario acotar que esa legislación no es de la competencia de cualquier rama del Poder Público Nacional, no es de la competencia del Poder Judicial, sino, lógicamente, del Poder Legislativo, a quien se le asigna constitucionalmente como primera y esencial función la de legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional (artículo 187, 1 de la Constitución).

No es ésta la coyuntura apropiada para abundar en lo anterior ni para explicar las razones que justifican ese esquema, en primer lugar, porque hay bibliotecas enteras escritas sobre el tema, pero, sobre todo, porque se considera una noción básica y conocida. Valga sólo decir que, aunque forzosamente se aceptara la desviación de ese esquema esencial del Estado, sobre la base de una necesidad de corregir omisiones o carencias legislativas que

influyen negativamente en la esfera y en la seguridad jurídicas de los ciudadanos, el resultado tampoco es óptimo para éstos. En efecto, la condición de representantes populares que ostentan los legisladores y el carácter de generalidad y publicidad de la Ley, bastan para entender que la regulación de la esfera jurídica fundamental de los ciudadanos sólo ha de ser hecha por ellos y a través un instrumento como la Ley. Cualquier otra vía es, definitivamente, inconveniente y nunca garantizará un panorama jurídico claro y seguro para los ciudadanos.

La situación se ve agravada por el hecho de que no se ha dictado la ley que regule la jurisdicción contencioso-administrativa, ni tampoco se ha cumplido siquiera con lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, según la cual la Sala Plena habría de dictar un Reglamento Especial que regulara el funcionamiento y la competencia de los tribunales respectivos, en un plazo de 30 días continuos, contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley. Las decisiones que regulan actualmente esos aspectos han sido aisladas, descoordinadas, dictadas con ocasión de la resolución de asuntos particulares que se planteaban en las Salas del Tribunal Supremo de Justicia; y en ningún caso provenían de la Sala Plena.

Dicho lo anterior, se pasará a exponer un resumen ordenado de las principales sentencias que han conformado de forma provisional el nuevo sistema contencioso administrativo, dividiéndolas entre las que establecen las competencias de los tribunales con competencia en la materia, y las que se refieren al procedimiento contencioso administrativo.

I. LA DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA ENTRE LOS TRIBUNALES DEL ORDEN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. *Las competencias del Tribunal Supremo de Justicia*

Las competencias que corresponden a las Salas del Tribunal Supremo de Justicia fueron las únicas establecidas de manera expresa por su Ley Orgánica, aunque no con absoluta claridad. Con posterioridad a la promulgación de dicha Ley, algunas sentencias de la Sala Político-Administrativa abordaron el tema de su propia competencia. De ellas, cabría destacar primero la decisión de fecha 2-9-2004, caso *Importadora Cordi*, en la que se distribuyó en función de la cuantía la competencia prevista en el numeral 24 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, resultando que:

“La Sala Político-Administrativa, conocerá de las demandas que se propongan contra la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual la República, los Estados, o los Municipios, ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, si su cuantía excede de setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.), lo que equivale actualmente a un mil setecientos veintinueve millones veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 1.729.024.700,00), ya que la unidad tributaria equivale para la presente fecha a la cantidad de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00), si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.”

Se agrega en la sentencia, sin motivación alguna, que la Sala “reproduce en los mismos términos las consideraciones anteriores, en lo referente a cuales tribunales dentro de la jurisdicción contencioso administrativo (*sic*) conocerán de las acciones a que alude el numeral 25 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”, esto es, las relativas a los contratos administrativos.

Esta decisión no resulta tan relevante en relación con la Sala Político-Administrativa –que ya tenía atribuida esa competencia por la Ley–, sino con los demás tribunales contencioso-administrativos, como se verá más adelante.

En todo caso, aunque la cuantía de las demandas ya estaba delimitada para esa Sala por su Ley Orgánica, la sentencia citada introdujo un cambio, al añadir las demandas que se propongan contra algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual los Estados o los Municipios ejerzan un control decisivo y permanente, cuando lo cierto es que la Ley Orgánica se refiere sólo a entes controlados por la República.

También en lo relativo a la competencia sobre los contratos administrativos se introdujeron cambios posteriores, que sólo es posible ver comparando las decisiones entre sí y con la Ley Orgánica, pues ninguna referencia expresa hace el Tribunal Supremo a esos cambios. En efecto, como se expondrá más adelante, en la ocasión de determinar las competencias de las Cortes y de los Juzgados Superiores contencioso-administrativos, la Sala Político-Administrativa varió también la letra de la ley, al agregar, en función de la cuantía:

- los contratos administrativos en los que fuera parte cualquier entidad administrativa regional distinta a los Estados o los Municipios (para el caso de los Juzgados Superiores, sentencia de 27-10-2004, caso *Marlon Rodríguez*); y
- los contratos en los cuales sean parte “algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual (*sic*) alguna de las personas políticas territoriales (*sic*) (República, Estados o Municipios) ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere” (para el caso de las Cortes de lo Contencioso Administrativo, sentencia de fecha 24-11-2004, caso *Tecno Servicios Yes'Card, C.A.*).

Habría de suponerse entonces, aunque nada ha sido dicho al respecto, que también variarían la competencia establecida para la Sala Político-Administrativa, agregando a la prevista en el numeral 25 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la relativa a los contratos administrativos en los cuales sean parte Institutos Autónomos, entes públicos o empresas controladas por la República, los Estados o los Municipios, si cuantía excede de las 70.000 U.T.

Después, en una sentencia de fecha 7-10-2004 (caso *Alirio José Saavedra Leal*), en la que la Sala Político-Administrativa declinó la competencia en las Cortes de lo Contencioso Administrativo, señaló lo siguiente en cuanto a sus atribuciones para conocer de los recursos de nulidad:

“Ha sido doctrina de esta Sala Político-Administrativa, relacionada con el criterio de atribución de competencia contenido en el artículo *supra* transcrito (el numeral 30 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia), en una interpretación efectuada en similares términos respecto al ordinal 10º del artículo 42 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la competencia de la Sala debe circunscribirse a los recursos de nulidad que sean ejercidos contra los actos administrativos dictados por los órganos superiores de la Administración Pública Central, los cuales son: el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva, el Consejo de Ministros, los Ministros o Ministras, los Viceministros o Viceministras, según lo dispone el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la *Gaceta Oficial* n° 37.305 del 17 de octubre de 2001; asimismo, le corresponde conocer de los actos emanados de las máximas autoridades de los órganos superiores de consulta de la Administración Pública Central, los cuales, según la norma indicada, son: la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, los gabinetes sectoriales y gabinetes ministeriales”.

2. Las competencias de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo

Con la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo –y, en consecuencia, la creada Corte Segunda, que tendría las mismas competencias que la Primera- quedaron en una situación de absoluta indefinición en cuanto a las competencias que le correspondería ejercer. La mal llamada “Dispo-

sición Derogativa (*sic*), Transitoria y Final” Única de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia derogaba en un todo la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que era la que había establecido las competencias de la Corte Primera con un pretendido carácter transitorio –que alcanzaba ya casi 30 años–.

Frente a tal situación, el Tribunal Supremo de Justicia comenzó por asignar a esas Cortes la competencia relativa al conocimiento de las demandas contra entes públicos entre determinadas cuantías. Así, en la sentencia ya citada de 2-9-2004, caso *Importadora Cordi*, la Sala Político-Administrativa estableció:

“por cuanto esta Sala es la cúspide y rectora de la jurisdicción contencioso administrativo (*sic*), a los fines de delimitar las competencias que tendrán los tribunales que conforman dicha jurisdicción para conocer de las acciones como la presente, que se interpongan contra las personas jurídicas que se indican en el numeral 24 del artículo 5 de la Ley que rige a este Máximo Tribunal, y cuya cuantía sea inferior a setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.), pasa a determinar dicha competencia en la siguiente forma:

(...)

2. Las Cortes de lo Contencioso Administrativo con sede en Caracas, conocerán de las demandas que se propongan contra la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual la República, los Estados, o los Municipios, ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, si su cuantía excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T) (...) hasta setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.), (...) si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.”

Comenzaron a funcionar, poco después, las nuevas Cortes de lo Contencioso Administrativo. En sus primeras sentencias, justificaban su competencia invocando la jurisprudencia de las Salas Constitucional y Político-Administrativa anterior a la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (por ejemplo, CSCA, 16-9-2004, caso *Municipio Chacao*); o la previsión de la competencia en una norma expresa de una ley especial (por ejemplo, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en sentencia CSCA, 28-9-2004, caso *Godolfredo Arteaga*). Así, efectivamente, lo dice la Corte Segunda en sentencia de 29-9-2004 (caso *Zoraida Josefina Contreras de Chacón*), justificando, a su vez, sus competencias en las que tenía previamente la Corte Primera:

“Para el momento de la creación de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo tenía asignada (*sic*) competencias tanto por leyes especiales como jurisprudencialmente por la Sala Político Administrativa (*sic*) del Tribunal Supremo de Justicia, como cúspide y rectora de la jurisdicción contencioso administrativa (*sic*) y por la Sala Constitucional del Máximo Tribunal como garante de la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, en cabal cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.”

En esta última decisión citada, la Corte Segunda aborda también el tema de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, señalando que su Disposición Derogatoria -“Derogativa”, según la Ley- Única había derogado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin establecer un régimen transitorio competencial para los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, hasta tanto se dictara la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y “dejando así un vacío legal en cuanto a la competencia residual que le estaba atribuida a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sin atribuir competencias a los demás órganos jurisdiccionales que componen el sistema contencioso administrativo.”

No obstante ello, consideraba en ese momento la Corte Segunda que la necesidad de garantizar una tutela judicial efectiva justificaba la determinación de sus propias competencias:

“Evadir (ese) pronunciamiento en virtud de una omisión legislativa le está impedido a esta Corte y atentaría contra la tutela judicial efectiva consagrada en el Texto Constitucional, la cual se impone sobre formalismos no esenciales que harían imposible el acceso a los órganos de justicia y la realización del fin último de órganos jurisdiccionales, como lo es, impartir justicia, valor fundamental que el ordenamiento jurídico ha de perseguir como fin primordial del Estado, a través del Poder Judicial.”

La postura sostenida por la Corte Segunda en relación con la omisión legislativa en la que habría incurrido la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, así como el carácter derogatorio de ésta en relación con la anterior Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, fue distinta a la que sostuvo muy pocos días después la Corte Primera.

En sentencia de 5-10-2004 (caso *José Romero Valbuena*), y con profusa utilización de mayúsculas, la Corte Primera señala que “la intención del Legislador al dictar el Instrumento Normativo en referencia (la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia), no fue que desaparecieran los Tribunales Contencioso Administrativos (*sic*), esto es, hasta ahora, los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de lo Contencioso Administrativo, pues quizás simplemente prefirió usar un término genérico para referirse a éstos, con la intención de modificar la estructura orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (*sic*), dado que es un hecho notorio comunicacional que en los actuales momentos se encuentra en discusión en la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (*sic*).”

Para la determinación de sus competencias, utiliza un camino distinto: el de considerar, por argumento en contrario de la tesis de la derogación tácita de las normas, que, al no existir en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia una norma que elimine las Cortes como parte integrante de la jurisdicción contencioso-administrativa, ni tampoco alguna otra norma posterior que contradiga lo establecido en cuanto a las competencias de la Corte Primera por la anterior Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estas competencias deben seguirse entendiendo como vigentes. En la decisión citada de fecha 5-10-2004, la Corte Primera señala:

“La tesis anterior cobra mayor fuerza si se observa que el Instrumento Normativo en referencia (la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia) establece para las distintas Salas que conforman el mencionado Tribunal, similares competencias a las que tenían atribuidas en la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, que las aludidas Salas no asumieron de manera alguna las competencias que tenían asignadas las Cortes de lo Contencioso Administrativo y los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo, además de que no existe ninguna ley que haya modificado las competencias que tenían esos Órganos Jurisdiccionales o se las atribuya a otro Tribunal.”

Con base en esos razonamientos, concluye que resulta forzoso establecer como criterio jurisprudencial que:

“hasta tanto sea dictada la ley adjetiva especial en la materia, esto es, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (*sic*), al no existir Texto Normativo alguno que contemple o atribuya a otro Tribunal de la República Bolivariana de Venezuela las competencias que tenía asignadas este Órgano Jurisdiccional en la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en aras de garantizar a los justiciables el derecho constitucional a la Tutela Judicial Efectiva consagrado en el artículo 26 del Texto Fundamental, se mantienen dichas competencias para las Cortes de lo Contencioso Administrativo”.

El tema de las competencias de las Cortes de lo Contencioso Administrativo fue aclarado y resuelto definitivamente por el Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 24-11-2004 (ponencia conjunta, caso *Tecno Servicios Yes'Card, C.A.*), en la que afirma que, ante el silencio de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, y la inexistencia de una ley que regule la jurisdicción contencioso-administrativa, “es propicia la ocasión para que la Sala, tal y como lo ha hecho en otras oportunidades (véase sentencias n° 1.209 del 2 de septiembre, 1.315 del 8 de septiembre y 1.900 del 27 de octubre todas del año 2004), actuando como ente rector de la aludida jurisdicción, delimite el ámbito de competencias que deben serle atribuidas, en el caso concreto, a las Cortes de lo Contencioso Administrativo.”

Considera la Sala, en tal sentido, que deben darse parcialmente por reproducidas las disposiciones que sobre la materia contenía la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, “adaptándolas al nuevo texto que rige las funciones de este Alto Tribunal, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la jurisprudencia de este Máximo Tribunal”; y que

“atendiendo a las recientes sentencias dictadas por esta Sala en las cuales se ha regulado transitoriamente la competencia de jurisdicción contencioso-administrativa, considera la Sala que *las Cortes de lo Contencioso Administrativo son competentes para conocer:*

1.- Los *conflictos de competencias* que surjan entre los tribunales de cuyas decisiones puedan conocer en apelación, es decir, de los posibles conflictos de competencias que puedan surgir entre los Juzgados Superiores Contenciosos (*sic*) en las distintas regiones del país.

2.- De los *recursos de hecho* intentados contra las decisiones relativas a la admisibilidad de la apelación en las causas cuyo conocimiento le corresponda en segunda instancia.

3.- De las *acciones o recursos de nulidad* que puedan intentarse por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los numerales 30 y 31 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal.

4.- De las *apelaciones* que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia por los Tribunales Contencioso Administrativos (*sic*) Regionales. (Véase sentencia de esta Sala n° 1.900 del 27 de octubre de 2004).

5.- Conocer de las *demandas* que se propongan contra la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa en la cual alguna de las personas políticas territoriales (*sic*) (República, Estados o Municipios) ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, si su cuantía excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), que actualmente se ajusta a la cantidad de doscientos cuarenta y siete millones de bolívares con cero céntimos (Bs. 247.000.000,00), hasta setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.), que equivalen a la cantidad de un mil setecientos veintinueve millones veinticuatro mil setecientos bolívares con cero céntimos (Bs. 1.729.024.700,00), por cuanto la unidad tributaria para la presente fecha tiene un valor de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00); siempre que su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal. (Véase sentencia n° 1.209 del 2 de septiembre de 2004).

6.- Conocer de todas las *demandas* que interpongan la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa en la cual alguna de las personas políticas territoriales (República, Estados o Municipios) ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, contra los particulares o entre sí, si su cuantía excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), que actualmente se ajusta a la cantidad de doscientos cuarenta y siete millones de bolívares con cero céntimos (Bs. 247.000.000,00), hasta setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.), que equivalen a la cantidad de un mil setecientos veintinueve millones veinticuatro mil se-

tecientos bolívares con cero céntimos (Bs. 1.729.024.700,00), por cuanto la unidad tributaria para la presente fecha tiene un valor de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00); si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal. (Véase sentencia n° 1.315 del 8 de septiembre de 2004).

7.- De las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los *contratos administrativos* en los cuales sean parte la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual alguna de las personas políticas territoriales (República, Estados o Municipios) ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, si su cuantía excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), que actualmente equivale a la cantidad de doscientos cuarenta y siete millones de bolívares con cero céntimos (Bs. 247.000.000,00), hasta setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.), que equivalen a la cantidad de un mil setecientos veintinueve millones veinticuatro mil setecientos bolívares con cero céntimos (Bs. 1.729.024.700,00), por cuanto la unidad tributaria para la presente fecha tiene un valor de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00); si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal. (Véase sentencia n° 1.209 del 2 de septiembre de 2004).

8.- De las *abstenciones o negativas* de autoridades o funcionarios distintos a los establecidos en el numeral 26 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, o distintos a los de carácter estatal o municipal, a cumplir específicos y concretos actos a que estén obligados por las leyes.

9.- De las *reclamaciones contra las vías de hecho* imputadas a órganos distintos a los establecidos en los numerales 26, 27, 30 y 31 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

10.- De las *acciones de reclamo por la prestación de servicios públicos* ofrecidos por autoridades distintas a las locales, esto es, estatales o municipales, cuya competencia corresponde a los Tribunales Contencioso Administrativos (*sic*) Regionales, o en todo caso, a las que expresamente no le correspondan a esta Sala; y si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

11.- De las *controversias* que se susciten con motivo de la adquisición, goce, ejercicio o pérdida de la *nacionalidad* o de los derechos que de ella derivan.

12.- De *cualquier otra acción o recurso* cuyo conocimiento le atribuyan las leyes. (Ejemplo de ello es la competencia atribuida en el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social publicada en *Gaceta Oficial* n° 37.475 del 1° de julio de 2002, cuando la expropiación la solicita la República).

Contra las decisiones dictadas con arreglo a los numerales 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 podrá interponerse apelación dentro del lapso de cinco (5) días, por ante esta Sala Político-Administrativa." (Resaltado y subrayado nuestros).

Se advierte en la sentencia, al final del capítulo relativo a las competencias recién determinadas, que las mismas son transitorias y que, hasta tanto se dicte la ley que organice y regule los tribunales que integran la jurisdicción contencioso-administrativa, la Sala podrá, por vía jurisprudencial, ampliar, modificar o atribuir otras competencias a esos tribunales.

Hasta la fecha en la que se escriben estas notas, la lista anteriormente transcrita constituye, entonces, la enumeración completa de las competencias que corresponden a las Cortes de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de que las mismas puedan ser modificadas mientras se dicte la legislación definitiva sobre la materia, tal como advirtió la Sala Político-Administrativa.

3. *Las competencias de los Juzgados Superiores Contencioso-Administrativos*

También para determinar las competencias de los Juzgados Superiores contencioso-administrativos que existen a nivel regional, fue necesaria una intervención jurisprudencial, dado que, al igual que sucedía con las Cortes de lo Contencioso Administrativo, sus competencias estaban previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, derogada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia sin provisiones expresas al respecto.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, su Sala Político-Administrativa fue delineando en sentencias aisladas las competencias de esos Juzgados Superiores. Una de las primeras fue la sentencia de fecha 15-7-2004, caso Gabriel Manuel Rodríguez, en la que se fijaron las competencias de dichos Juzgados con fundamento en su propia jurisprudencia anterior:

“atendiendo al caso de autos, en el que el acto recurrido emana de una autoridad de carácter municipal, resulta necesario reiterar el criterio establecido por esta Sala mediante sentencia n° 1407 del 15 de junio de 2000 (Caso *José Román Sánchez Zambrano*), en función del cual se estableció que la competencia para conocer de las acciones de nulidad ejercidas contra los actos administrativos generales o particulares emanados de las autoridades estatales o municipales, cuando se impugnaren por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad, corresponde a los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos Regionales. En efecto, en dicha oportunidad se estableció:

‘Conforme a lo expuesto abandona este Alto Tribunal su reiterada posición conforme a la cual los tribunales regionales de lo contencioso administrativo tenían competencia para conocer de los recursos de nulidad interpuestos contra los actos administrativos generales o individuales emanados de las autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, cuando se impugnaban (sic) razones de inconstitucionalidad y de ilegalidad, y por el contrario, cuando la acción o el recurso se fundamentaba únicamente en la inconstitucionalidad del acto, la competencia correspondía a este Supremo Tribunal.

En consecuencia, debe entenderse que los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo, sí tienen competencia para conocer en sus respectivas circunscripciones de las acciones o recursos de nulidad interpuestos contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, cuando se aleguen razones tanto de inconstitucionalidad como de ilegalidad en forma conjunta o separada. Así se establece.’

De lo antes expuesto, y visto que dentro de las competencias atribuidas a esta Sala no se señala que le corresponda conocer de los actos administrativos particulares o generales emanados de autoridades de carácter estatal o municipal, sino sólo de carácter nacional, esta Sala (...) considera que la competencia para conocer del mismo (del recurso interpuesto) corresponde a un Juzgado Superior Regional Contencioso Administrativo”. (Cursivas de la Sala).

También en la sentencia ya citada de fecha 2-9-2004, caso *Importadora Cordi*, se asignó competencia a los Juzgados Superiores para conocer de las acciones que se interpongan contra las personas jurídicas que se indican en el numeral 24 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en los siguientes términos:

“Los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo Regionales, conocerán de las demandas que se propongan contra la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual la República, los Estados, o los Municipios, ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, si su cuantía no excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), que actualmente equivale a la cantidad de doscientos cuarenta y siete millones de bolívares con cero céntimos (Bs. 247.000.000,00), ya que la unidad tributaria equivale para la presente fecha a la cantidad de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00), si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.”

Fue, definitivamente, la sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa en fecha 27-10-2004 (ponencia conjunta, caso *Marlon Rodríguez*), la que estableció una lista completa de las competencias de los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo, según la cual es competencia de estos tribunales, mientras no se dicte la Ley que regule la materia:

“1°. Conocer de las *demandas que se propongan contra* la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual la República, los Estados o los Municipios, ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, si su cuantía no excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), que actualmente equivale a la cantidad de doscientos cuarenta y siete millones de bolívares con cero céntimos (Bs. 247.000.000,00), ya que la unidad tributaria equivale para la presente fecha a la cantidad de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00), si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

2°. Conocer de todas las *demandas que interpongan* la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual la República, los Estados o los Municipios, ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere contra los particulares o entre sí, si su cuantía no excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), que actualmente equivale a la cantidad de doscientos cuarenta y siete millones de bolívares con cero céntimos (Bs. 247.000.000,00), ya que la unidad tributaria equivale para la presente fecha a la cantidad de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00), si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

3°. Conocer de las *acciones o recursos de nulidad*, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, contra los actos administrativos emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción.

4°. De la *abstención o negativa* de las autoridades estatales o municipales, a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, de conformidad con ellas.

5°. De las impugnaciones contra las decisiones que dicten los organismos competentes en materia *inquinaria*.

6°. De los recursos de hecho cuyo conocimiento les corresponda de acuerdo con la Ley.

7°. De las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los *contratos administrativos* en los cuales sea parte la República, los estados o los municipios (*sic*), si su cuantía no excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), que actualmente equivale a la cantidad de doscientos cuarenta y siete millones de bolívares con cero céntimos (Bs. 247.000.000,00), ya que la unidad tributaria equivale para la presente fecha a la cantidad de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00), si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

8°. Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los *contratos administrativos* en los cuales sea parte cualquier entidad administrativa regional distinta a los estados o los municipios (*sic*), si su cuantía no excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), que actualmente equivale a la cantidad de doscientos cuarenta y siete millones de bolívares con cero céntimos (Bs. 247.000.000,00), ya que la unidad tributaria equivale para la presente fecha a la cantidad de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00), si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

9°. De las *reclamaciones contra las vías de hecho* imputadas a los órganos del Ejecutivo Estatal y Municipal y demás altas autoridades de rango regional que ejerzan Poder Público, si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

10. De las *acciones de reclamo por la prestación de servicios públicos* estatales y municipales, si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

11. De *cualquier otra acción o recurso* que le atribuyan las leyes (Ejemplos de ellos son las acciones de nulidad por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, contra los actos administrativos concernientes a la carrera administrativa de los funcionarios públicos nacionales, estatales o municipales, atribuida por la Ley Orgánica del Estatuto de la Función Pública.)

Contra las decisiones dictadas con arreglo a los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10 y 11, podrá interponerse apelación dentro el término de cinco días, por ante las Cortes de lo Contencioso-Administrativo (*sic*).”

Así, y también con carácter provisional, ésas son las competencias de los Juzgados Superiores regionales con competencia en lo contencioso administrativo.

II. LA FIJACIÓN DE ELEMENTOS “COMPLEMENTARIOS” AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

1. *Del procedimiento a seguir en los juicios de nulidad de normas y actos administrativos ante el Tribunal Supremo de Justicia*

La más importante decisión jurisprudencial en relación con el procedimiento contencioso administrativo de nulidad de normas y actos administrativos es la dictada por la Sala Constitucional en fecha 19-08-2004 (caso *Gregorio Pérez Vargas*). Con fundamento en la carencia de actos orales en el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia –lo que, a juicio de la Sala, constituye un “apartamiento de la voluntad del Constituyente”, que pretendía un proceso fundamentalmente oral-, se establecen las siguientes reglas, “a fin de integrar las normas y dar coherencia al procedimiento”:

“1) Admitida la demanda, se harán las citaciones y notificaciones que prevé el artículo 21. En las citaciones y notificaciones se emplazará para la comparecencia ante el Tribunal. Por analogía, se concederá a todos los citados el plazo de diez días hábiles establecidos para los terceros que comparecen en virtud de la publicación del cartel. Ese plazo se contará a partir de la citación (del demandado o del Procurador General) o de la notificación (por oficio, para el Fiscal General; por cartel, para los interesados). Tanto en las citaciones como en el cartel se indicará que luego del vencimiento del lapso de comparecencia, se informará sobre la convocatoria para un acto público y oral.

2) A los citados y notificados se les emplazará para un acto oral, en el que se expondrán los argumentos del demandante y se precisará la controversia. La fijación de ese acto la hará el Juzgado de Sustanciación de la Sala, una vez que conste en autos la realización de todas las formalidades relacionadas con la citación y con la notificación, de manera similar a lo dispuesto en el artículo 223 del Código de Procedimiento Civil. De esta manera, una vez que venzan los diez días hábiles para todos los llamados a comparecer, el Juzgado de Sustanciación dará por precluida la oportunidad para hacerlo y dictará el auto convocando para un acto oral y público. El plazo para dictar ese auto será de tres días, por aplicación del artículo 10 del Código de Procedimiento Civil. Previo a la realización de dicho acto, la Sala calificará el interés de los terceros que pretendan hacerse parte en el proceso.

3) En el acto público, que se realizará ante la Sala directamente, el actor expondrá brevemente los términos de su demanda y el demandado opondrá las defensas previas que estime pertinentes. El demandado podrá consignar escrito con sus defensas de fondo, a fin de que se agregue a los autos y sirva para el estudio del expediente durante la relación de la causa. Idéntico poder tendrá la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público. De ser aceptada la intervención de terceros, éstos expondrán de manera breve sus argumentos a favor o en contra de la demanda y podrán consignar escrito contentivo de su criterio respecto del mérito de la controversia. El Presidente de la Sala, según la complejidad del caso, fijará al inicio del acto el tiempo que se concederá a cada parte, sin que nunca pueda ser inferior a los diez minutos.

4) De existir defensas que deban ser resueltas de manera inmediata, por referirse a la competencia del tribunal o la admisibilidad del recurso, los Magistrados se retirarán a deliberar. Una vez logrado el acuerdo sobre el aspecto planteado, se reiniciará el acto y el Presidente de la Sala lo comunicará a las partes y quedará asentado en el acta. Si la Sala estima necesario suspender el acto para resolver la defensa opuesta, se hará una nueva convocatoria, la cual deberá hacerse dentro de los diez días de despacho siguientes. En caso de suspensión del acto, las partes podrán presentar, dentro de los tres días de despacho siguientes, los escritos sobre la defensa opuesta, a fin de ilustrar el criterio de la Sala.

5) En caso de que no se planteen defensas o de que sean resueltas en el mismo acto, continuará el acto público y se interrogará a las partes acerca de su interés en la apertura del lapso probatorio. Si alguna de ellas la solicita, deberá indicar los hechos que estima necesario probar e informará acerca de las pruebas que estime pertinentes. El Tribunal se pronunciará, en el mismo acto, acerca de la necesidad de probar los hechos indicados por la parte solicitante. Cualquiera de las partes podrá, en el mismo acto, promover las pruebas, sin limitarse sólo a anunciarlas a la Sala. De ser necesario, el Tribunal se pronunciará sobre la admisibilidad de las mismas. Las pruebas admitidas se entregarán al Secretario de la Sala, quien las agregará luego a los autos. Si las partes manifiestan que todas las pruebas serán promovidas exclusivamente en ese acto, la Sala declarará innecesario el lapso legal para la promoción posterior. De no abrirse entonces lapso para la promoción, comenzará a correr el lapso para la evacuación de las pruebas que lo requieran, contenido en el artículo 21 de la Ley el cual se aplicará por analogía. De no haber necesidad de evacuación, la Sala declarará ello expresamente y dará por concluida la tramitación de las pruebas. La oposición tanto de la admisión como de la orden de evacuación a las pruebas se formulará y resolverá en el mismo acto, para lo cual los Magistrados podrán retirarse a deliberar.

6) Si no hubiera promoción de pruebas o cuando hubiera vencido el lapso para evacuarlas, de ser necesario, se procederá a la designación de ponente y se dará inicio a la relación. Se suprimirá el acto de informes en los casos en que no haya pruebas, toda vez que el acto público sirve para poner a los Magistrados al tanto de la controversia y bastará dejar transcurrir el lapso para la relación y permitir así el análisis individual o colectivo del expediente. De existir pruebas, se realizará el acto de informes orales, a fin de que las partes puedan exponer sus conclusiones sobre ellas. Al final del acto, las partes podrán consignar escrito contentivo de esas conclusiones.

7) Una vez concluida la relación, así lo hará constar la Secretaría de la Sala, dirá “vistos” y comenzará a transcurrir el plazo para la preparación del fallo. La sentencia contendrá una breve reseña de los actos del procedimiento y un resumen de los alegatos y argumentos de las partes, con exclusión de las defensas previas opuestas en el acto público, sobre las que la Sala se habrá pronunciado en su oportunidad.”

Insiste la Sala, luego de exponer las reglas transcritas, en que “con ocasión del vacío dejado acerca de la comparecencia de los citados y la oportunidad para la solicitud de lapso probatorio, ha efectuado una integración de las normas, basada en la analogía y en la aplicación de los principios constitucionales y legales en materia procesal”; y declara, valorando muy negativamente la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que “no es necesaria declaración alguna de mero derecho, pues es suficiente la ausencia de petición para la apertura del lapso probatorio. La relación y los informes deberán hacerse, si es el caso, de acuerdo con lo establecido en esta decisión.”

La Sala Constitucional concluye delimitando la aplicación temporal de tal procedimiento nuevo en los siguientes términos:

“El procedimiento indicado en los párrafos previos es aplicable sólo a los recursos que se ejerzan luego de que esta parte del fallo empiece a surtir sus efectos, de acuerdo con el dispositivo de la decisión (10 días después de la publicación de la sentencia en la *Gaceta Oficial*). Para los casos previos no se realizará el acto público y oral, pero sí será aplicable el acto de informes orales, si éste aún no hubiere sido efectuado.”

Como se ve, la Sala Constitucional estableció un procedimiento de nulidad de actos estatales que, independientemente de que pueda “concatenarse” o “integrarse” con lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, constituye, sin duda, un procedimiento nuevo. Más allá de las valoraciones que ello pueda provocar, lo cierto es que quedan algunos asuntos sin definir. Por ejemplo, en el texto de la sentencia, la Sala señala que procede a fijar las reglas para los procedimientos que se sigan *ante ella*; en el dispositivo, señala que “ESTABLECE, como mecanismo de integración de las normas procesales, el procedimiento a seguir en lo adelante para el caso de demandas de anulación tanto de normas como de actos administrativos”, sin hacer la distinción anterior. No queda claro, entonces, si las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia que conocen de recursos de nulidad de actos estatales —la Sala Político-Administrativa, la Sala Electoral— deben aplicar igualmente las nuevas reglas procedimentales, con base en el carácter vinculante de las decisiones de la Sala Constitucional; o si esas otras Salas podrían también, en cualquier momento, dictar sus propias decisiones “integradoras” del procedimiento.

En todo caso, el procedimiento se centra ahora en un acto oral que pareciera que podría resultar complejo y largo en la práctica, dado el número de cuestiones que pueden plantearse en él. La práctica, efectivamente, lo dirá.

2. Del procedimiento a seguir en las Cortes de lo Contencioso Administrativo

En lo relativo al procedimiento aplicable, las Cortes de lo Contencioso Administrativo quedaban en igual situación de indefinición que con sus competencias. Por lo pronto, en sentencia de fecha 5-10-2004, caso *José Romero Valbuena*, la Corte Primera estableció:

“en cuanto al procedimiento que debe seguirse en los juicios incoados ante los mencionados Tribunales, atendiendo a lo previsto en el artículo 4 del Código Civil Venezolano, por analogía, se aplicará el procedimiento estatuido en los artículos 19 y 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia por ser el más afín al procedimiento que venía aplicándose en las causas ventiladas ante esta Corte, dada la especialidad de la materia contencioso administrativa (*sic*).”

Queda también la duda, en este sentido, de si serán aplicables o no a los procesos llevados por las Cortes de lo Contencioso Administrativo las nuevas reglas de procedimiento establecidas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Si se toma la sentencia de esta última como vinculante, deberían ser aplicables, aun cuando esa decisión no ordene expresamente su aplicación a otros tribunales.

III. EL ESTABLECIMIENTO DE OTROS PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

De manera muy resumida, se hará seguidamente referencia a otras sentencias que guardan relación con la materia tratada, y que pueden resultar de utilidad en esta breve compilación.

1.- La no obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa para la interposición de recursos contencioso-administrativos (sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 07-07-2004, caso *Farmacia Big Low*). En esa ocasión, la Sala señaló que “con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el agotamiento de la vía administrativa ya no se constituye como una causal expresa de inadmisibilidad de los recursos contencioso administrativos de anulación”.

2.- La desaplicación, por vía de control difuso de la constitucionalidad, del aparte once del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, relativo a los medios de prueba (sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 06-10-2004, caso *Rosa Aura Chirinos Nava*).

Sostuvo la Sala, en términos muy críticos con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que la limitación prevista en el aparte once de su artículo 19, “respecto de los medios de prueba que pueden promover las partes en aquellas demandas, solicitudes o recursos ejercidos, en primera instancia, por ante este Supremo Tribunal, constituye una limitación excesiva al derecho a la defensa de los justiciables consagrado en el artículo 49 de la Constitución, la cual vacía prácticamente dicho derecho de contenido, toda vez que se excluyen otros medios probatorios que en determinados casos, por estarse ventilando en primera y única instancia, resultan pertinentes e incluso los únicos para demostrar las pretensiones que se quieren hacer valer en juicio.”

En virtud de ello, procedió a “desaplicar de oficio y para el caso en concreto” lo dispuesto en la norma citada, “en lo que se refiere a aquellos medios probatorios que se admiten en los procedimientos que se sustancian por ante este Máximo Tribunal en primera instancia. Por lo tanto, deben admitirse en el presente caso, todos los medios probatorios que no estén expresamente prohibidos por el Código Civil, el Código de Procedimiento Civil y otras leyes de la República.”

3.- La desaplicación en un caso concreto de lo previsto en el cuarto párrafo del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, relativo al cumplimiento de cinco años de graduado para actuar como apoderado o representante judicial ante las Salas del Tribunal (sentencia de la Sala Constitucional de fecha 14-9-2004, caso *Gustavo Azócar Alcalá*).

En la sentencia, estableció la Sala Constitucional que “permitir en el presente asunto la aplicación de la exigencia contenida en el párrafo cuarto del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, referida a los cinco años de graduado que debe tener todo abogado para poder actuar ante esta Sala Constitucional, vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva de la parte accionante, por cuanto con ello se le limitaría su derecho a acceder a los órganos de administración de justicia, preceptuado en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consiste en garantizarle hacer valer sus derechos e intereses fundamentales, sin obstáculos innecesarios y ante los órganos judiciales, frente a intromisiones lesivas, generadas por la conducta positiva o negativa de un agente determinado, circunstancia que tiene que ver con la protección del carácter supremo del Texto Fundamental.”

IV. NOTA CRÍTICA

Resulta inevitable para quien escribe destacar brevemente algunos elementos extraídos de la jurisprudencia citada que implican un cambio esencial en la forma de entender el contencioso administrativo, el Derecho y el Estado.

El primero de ellos, que introduce una modificación radical en el sistema contencioso administrativo venezolano y, en general, en su teoría, es, sin duda, la inclusión dentro de ese sistema de los procesos relativos a demandas incoadas por entes públicos contra particulares. Debe decirse, con absoluta sinceridad, que, durante el intercambio de sentencias y comentarios al que se aludió al inicio de este artículo, la opinión que prevalecía a este respecto era que la inclusión de esas demandas en el ámbito del contencioso administrativo podía haber constituido un error involuntario o inadvertido de la sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 8-9-2004 (caso *Alejandro Ortega vs. Banco Industrial de Venezuela*), que fue la primera decisión que hizo mención de este asunto. Se pensaba, entonces, que un cambio de tal magnitud en la manera de entender el contencioso administrativo no podía haber sido hecho sin un mínimo comentario justificativo, sin una sola explicación. Pero las sentencias posteriores no hicieron sino desmentir ambas sospechas: no se trataba de un error y no había explicación o justificación alguna para tal cambio. En efecto, tanto la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 27-10-2004, que reunió en una lista única todas las competencias de los Juzgados Superiores Con-

tencioso-Administrativos, como la de 24-11-2004, que hizo lo propio con las competencias de las Cortes de lo Contencioso Administrativo, incluyeron los procesos iniciados por la Administración Pública en contra de los particulares dentro del ámbito del contencioso administrativo.

Este punto requería, sin duda, reflexión, discusiones, análisis.

El segundo elemento resaltante es la compleción directa, abierta y escuetamente justificada, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en puntos como, por ejemplo, los párrafos 24 y 25 del artículo 5 de dicha Ley. Éstos establecen que es competencia de la Sala Político-Administrativa conocer de las demandas que se propongan “contra la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual la República ejerza un control decisivo y permanente”; y de las cuestiones que se susciten en relación con los contratos administrativos en los cuales sea parte “la República, los estados o los municipios” (aquí, con minúsculas).

Pues bien, la Sala Político-Administrativa amplía directamente dichas normas legales, y dice que la competencia se extiende a las demandas que se propongan contra los Institutos Autónomos, entes públicos o empresas en los cuales los Estados o los Municipios ejerzan un control decisivo y permanente; y a las cuestiones relativas a los contratos administrativos en los cuales sean parte, además de las personas político-territoriales que señala la Ley, los Institutos Autónomos, entes públicos o empresas sobre los cuales aquéllas ejerzan un control decisivo y permanente.

Además, es sobre esta base, ampliada por vía jurisprudencial, que monta, a su vez, el nuevo componente del contencioso administrativo: los procesos iniciados por cualquiera de esos entes públicos contra los particulares.

También ha de someterse a una mirada crítica el elemento de la “integración” del procedimiento contencioso administrativo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, a través de la introducción por vía jurisprudencial de normas, trámites y actuaciones nuevos. Esta labor, por más que se quiera revestir de una apariencia interpretativa, no puede ocultar su carácter legislativo.

A partir de ahora, y mientras no se resuelva legislativamente la situación, los abogados, los jueces, los profesores y estudiantes de Derecho, los ciudadanos que tengan causas pendientes contra la Administración Pública o de ésta contra ellos, tendremos que llevar en un gran maletín el “corpus” del contencioso administrativo, compuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia –que ya es bastante difícil de comprender y de aprehender, por sus larguísimos artículos, por su falta de sistematización- y todas las sentencias que hayan dictado o puedan dictar los tribunales respectivos.

Y es que, aun reconociendo la intención de los sentenciadores de garantizar a los ciudadanos unos elementos básicos para el ejercicio de su derecho a una tutela judicial efectiva, habría que terminar preguntándose: ¿era necesario torcer las cosas de tal manera?, ¿era necesario forzar los principios jurídicos teóricos y las bases constitucionales hasta el punto de construir una nueva estructura, jurídicamente endeble y seguramente confusa para los justiciables? En fin, que es imposible no preguntarse: ¿no podría haberse hecho una buena Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia? o, en el peor de los casos, ¿no podría haberse reformado la que se dictó?