

DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y LA CASACIÓN. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL*

POR JOSÉ GREGORIO SILVA BOCANEY¹

I. INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto, el aporte de la jurisprudencia en el contencioso administrativo ha sido profuso y fructífero, a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se ha desarrollado de una forma mucho más dinámica, a los fines de adaptar las estructuras existentes a las nuevas exigencias constitucionales, cobrando a veces vida propia y que muchas veces un nuevo criterio, puede modificar bibliotecas enteras y años de doctrina.

A este fenómeno de “nuevas tendencias”, no escapa el tema de las demandas contra los Estados y Municipios, con aportes no sólo de la Sala Constitucional y la Sala Político Administrativa sino de la Sala de Casación Civil. Dentro de estas nuevas tendencias jurisprudenciales, existen algunos criterios -no pacíficos-, que han tratado temas vitales dentro del Contencioso Administrativo, que implican una afectación directa de sus bases o lo que se ha dibujado (muchas veces a partir de la jurisprudencia, en especial, ante la falta de Ley especial que regule la materia), como dogmas inexpugnables, lo cual ha traído muchas veces problemas, algunos retóricos y otros fundamentales, en especial producto de esa separación que a veces se cree entre estudiosos de

*. El presente trabajo fue redactado y presentado en su oportunidad basado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

1. El autor es especialista en Derecho Administrativo y Gerencia Municipal. Cursante del Doctorado en Ciencias mención Derecho de la U.C.V. Profesor de Postgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela y Universidad Santa María.

diferentes ramas del derecho. En este contexto es conveniente mencionar a Hernando Morales Molina², cuando señala:

“A pesar de que el proceso contencioso-administrativo es una figura netamente procesal y no administrativa, los procesalistas no le han otorgado la atención que merece, que en cambio han prestado, casi totalmente, a los procesos civil y penal, lo que explica por razones históricas, ya que éstos son tan antiguos como el derecho civil y el derecho penal mismos, y porque siendo el proceso contencioso administrativo contemporáneo del derecho administrativo, que apareció hace apenas un siglo, mientras los procesos civil y penal tienen una existencia milenaria, puede explicarse que el primero todavía sea materia secundaria en los estudios de derecho, quizás por no haber logrado su completa elaboración”

La anterior trascipción, depende de quien sea el lector, pudiere traer comentarios encontrados; sin embargo, no puede negarse la coexistencia necesaria entre el procesal y el contencioso administrativo, que como toda coexistencia - aún entre hermanos-, no en todas oportunidades son pacíficas; sin que dicha coexistencia implique fusión o pérdida de identidad entre ellas. Dentro de esta coexistencia, y en el marco de las nuevas tendencias, el presente trabajo tiene la finalidad de hacer un pequeño aporte, y traer al tapete algunos criterios jurisprudenciales en lo referido a las demandas contra los estados y municipios, aclarando de antemano, que el solo hecho de hablar sobre el contencioso de las demandas, ya sería por sí mismo, tratar de hacer una obra completa, por lo que nos limitaremos a algunas sentencias que en la actualidad marcan la pauta, y cuyo interés deviene de modificaciones jurisprudenciales de importancia.

Sin embargo, a los fines de tratar el tema, debemos en primer lugar, hacer unas consideraciones sobre el tema del contencioso en general, y sobre las demandas en el contencioso en particular.

II. DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

La jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela, con rango constitucional debe entenderse como el conjunto de órganos judiciales³ encargados de controlar la legalidad y legitimidad de cualquier actuación u omisión, y conocer de todas las relaciones jurídicas administrativas. Es, conforme al texto del artículo

2. MORALES MOLINA, HERNANDO “El proceso Contencioso Administrativo y su Comparación con el Proceso Civil” en la obra colectiva “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”. Ediciones Rosaristas. Bogotá 1980. Pág. 79.

3. A diferencia de su nacimiento en Francia, que se instituía como órganos dependientes de la propia administración, pues existía una prohibición a los órganos judiciales de enjuiciarla.

259 Constitucional, la única capaz de anular los actos administrativos, conocer de la responsabilidad de la administración, condenar al pago de sumas de dinero y en general disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, (aún cuando resulta pertinente hacer la aclaratoria, que para algunos, no se trata de una verdadera jurisdicción, sino que se trata de una competencia⁴).

Sin embargo, no sólo controla la actividad administrativa, sino que se reconoce que todos los entes y órganos públicos están sometidos al principio de legalidad y ningún órgano, ente o acto está excluido de la revisión jurisdiccional, que incluso es competente para conocer de las abstenciones u omisiones del Poder Público, y cuya distribución de competencias entre el Tribunal Supremo de Justicia y los demás órganos que componen la jurisdicción, se rigen por un criterio orgánico y un criterio material⁵, y que le corresponde igualmente conocer de actos dictados en ejecución directa de la ley, por órganos ajenos al Poder Público⁶.

Pero no puede concebirse como un sistema exclusivo de protección de la legalidad pues su función no es únicamente garantizar el apego a derecho de la actividad administrativa, sino proteger los derechos e intereses de los particulares, lo cual debe ser analizado desde el contexto del artículo 26 Constitucional⁷.

4. Entre otros, podemos citar al Dr. Juan Carlos Apitz, el cual, refiriéndose a la jurisdicción contencioso administrativa, señala que: “pero, más que una verdadera jurisdicción ella es una competencia, una competencia especial. Así, la razón de ser del contencioso administrativo en Venezuela es la especialización de un grupo de jueces en una rama del Derecho concreta, específicamente en el Derecho Público, con el fin de asegurar una mayor efectividad en sus decisiones, como acontece con otras competencias especiales”. Tomado de “La incidencia del Código de Procedimiento Civil en la Jurisdicción Contencioso-administrativa”, ponencia y publicación en el marco de las XXVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” en Homenaje al Dr. Eloy Lares Martínez. Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo. Barquisimeto. Venezuela 2003.
5. Desarrollar este punto nos llevaría a la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual, en primer lugar, escaparía al objeto del presente trabajo, además de ser la misma sumamente complicada, que nos lleva a horas de discusión, y que no puede ser tratado en la brevedad de una obra colectiva.
6. Entre los que se insertan los conocidos como “actos de autoridad”, que no son otros que los actos dictados por entes privados en el desempeño de funciones en que la Ley le confiere la autoridad para dictarlos, y que pueden afectar la esfera jurídica subjetiva de particulares o administrados. Vg. colegios profesionales, asociaciones deportivas, universidades privadas, etc.
7. Artículo 26 de la Constitución de la República de Venezuela: “Todos tienen derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, inclusive los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantiza una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.

DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y
LA CASACIÓN. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

En este contexto de la “tutela judicial efectiva”, y el amplio alcance del concepto, se ha expresado:

“La efectividad de la tutela judicial presupone, *(I) en lo material*, la idoneidad de los mecanismos que ofrece el ordenamiento para una protección que requiera la intervención del juez; *(II) en lo subjetivo*, presupone un aparato judicial con jueces idóneos, cuya organización garantice el cumplimiento de esa finalidad, y de allí, una organización judicial fundada sobre la base de los principios de autonomía, independencia y responsabilidad... Pero si bien la tutela judicial nace como derecho constitucional asociado a la idea de justiciabilidad de la administración y a la materia penal, es lo cierto que la tutela judicial efectiva debe entenderse como derecho fundamental que comprende algo más: la intervención efectiva del Estado -a través de los órganos judiciales- para la resolución de los conflictos de todo orden, incluidos los jurídico- privados.

Ciertamente, siendo la justicia una de las funciones del Estado, el acceso a los órganos encargados de impartirla, se erige en un derecho necesario para garantizar la primacía del ordenamiento y de los derechos que éste confiere, aunque lo más importante sea, sin duda, el respeto de los derechos humanos.

La tutela judicial efectiva debe vincularse entonces con la garantía de la seguridad jurídica que protege esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales y patrimoniales, individuales y colectivos. Pero además, la tutela judicial es mecanismo garante del respeto del ordenamiento jurídico en todos los órdenes y la sumisión a derecho tanto de los individuos como de los órganos que ejercitan el Poder.

Contribuye a la seguridad jurídica, en efecto, la existencia de un orden de tribunales encargados de hacer efectivo el respeto de los derechos y, en general, la debida aplicación de la ley y la sumisión del Poder al ordenamiento jurídico preexistente.

En el restablecimiento de los derechos humanos, la tutela judicial efectiva es un derecho que los protege directamente, en los otros dos aspectos -resolución de conflictos jurídico-privados y control del poder arbitrario- es un derecho que se vincula además con la seguridad jurídica y con la paz social, que se genera cuando la justicia está a cargo de órganos del Estado o en todo caso cuando éste provee los mecanismos alternativos de resolución, bajo un régimen por él regulado.

De manera que la tutela judicial efectiva es un concepto que va más allá de los aspectos que dieron lugar a su consagración constitucional: hacer

frente a la arbitrariedad del poder. Insistimos, ésta debe entenderse referida además a la resolución de los conflictos jurídico-privados, es decir, debe abarcar la posibilidad de acceder a órganos de justicia para resolver los conflictos mediante la aplicación del derecho al caso concreto de una manera tan eficaz como la que debe procurarse en los casos en que se halle involucrada la justiciabilidad de la administración u otro órgano del Poder Público”⁸

Dentro de este contexto de la tutela judicial efectiva, ciertamente se encuentra enmarcado el contencioso administrativo, que si bien es cierto, se inserta dentro del sistema de justicia -a diferencia de otros países, donde forma parte de la propia administración- el Juez Contencioso Administrativo, participa de una especiales características dada las potestades que le otorga no solo la Constitución, sino la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que lo convierten en un juez inquisitivo o pretoriano, a los fines que coexistan el control de la legalidad frente a los intereses generales. En este orden de ideas, debemos hacer referencia al maestro Brewer⁹, cuando señala que en nuestro ordenamiento jurídico, no existe elemento alguno que permita establecer una diferencia o dicotomía entre la jurisdicción “constitucional” y la “contencioso administrativa”; pues, si bien es cierto la nueva Constitución crea la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y le atribuye expresa, exclusiva y excluyente competencia¹⁰, no es menos cierto que en primer lugar, todos los tribunales tienen la obligación de asegurar la integridad de la Constitución (artículo 334 Constitucional), así como es de la competencia de la propia Sala Constitucional revisar las sentencias de amparo constitucional y de control de la constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los otros Tribunales (Numeral 10 del artículo 336 de la Constitución de la República de Venezuela).

En este sentido, ha sido igualmente cambiante la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal, pues en un principio, conocer de acciones judiciales cuando se alegare inconstitucionalidad, era competencia de la Corte Suprema de Justicia, cuyo criterio se mantuvo con algunos vaivenes; sin embargo, la Sala

-
8. “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA” conferencia dictada por MARÍA AMPARO GRAU en la Universidad Monteavila el día 25 de mayo de 2001 María Amparo Grau, publicada en la página web www.badellgrau.com.
 9. BREWER CARIAS, ALLAN. “Nuevas tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela” Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1993. Pág. 47.
 10. A tal efecto, la Constitución atribuye competencia al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional en lo referente al ejercicio de la jurisdicción constitucional (artículo 266, numeral 1), control concentrado de la Constitución (artículo 334, última parte), Interpretación Constitucional (art. 335), y el catálogo de competencias expresas referidas en el artículo 336 *eiusdem*.

Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se pronunció con respecto al criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia y la aplicación del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, indicando:

“...debe esta Sala interpretar el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a la luz de la Constitución, a los fines de fijar su alcance, partiendo del hecho que la nueva Constitución delimitó claramente -como fuera señalado- la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa atendiendo al rango de los actos administrativos y no al motivo de la impugnación.

En efecto, el artículo 259 de la Constitución otorga competencia a todos los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho. Dentro de dichos órganos corresponde -según surge de la norma transcrita precedentemente- a los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso administrativo, el conocimiento de los actos emanados de las autoridades municipales y estatales, salvo que la acción o recurso se funden en razones de inconstitucionalidad, caso en que el Tribunal declinará la competencia en el Tribunal Supremo de Justicia.

Ahora bien, considera esta Sala Constitucional que el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al impedir a los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo el conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares), cuando se aleguen vicios de inconstitucionalidad, contradice lo dispuesto en el artículo 259 de la Constitución, por cuanto éste otorga facultades a los Tribunales en lo contencioso-administrativo para anular los actos administrativos generales o individuales por contrariedad a derecho, que comprende -sin lugar a dudas- tanto la inconstitucionalidad como la ilegalidad. Por otro lado, la norma a que se contrae dicho aparte del citado artículo 181 se aparta de la verdadera intención del legislador al regular temporalmente la jurisdicción contencioso-administrativa que era, por una parte, desconcentrar las competencias que tenía la Sala Política Administrativa, como el único tribunal contencioso administrativo, y por la otra parte, acercar más la justicia al ciudadano, sobre todo cuando existen controversias entre éstos y los entes estatales y municipales.

De manera que, por tales circunstancias y en especial a que por mandato constitucional los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular actos administrativos por contrariedad al derecho, esta Sala Constitucional estima que la disposición contenida en el primer aparte del referido artículo 181 es a todas luces contraria a la Constitución, motivo por el cual, en uso de la

potestad prevista en el artículo 334 de la Constitución, inaplica a los fines de determinar la competencia en el caso de autos, el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por ser inconstitucional, al enfrentar de manera incontestable la disposición establecida en el segundo aparte del artículo 259 de la Constitución, en cuanto sustrae a los tribunales contencioso administrativos distintos a la Sala Político-Administrativa de este Tribunal Supremo, la competencia que le fue otorgada por la propia Constitución para conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares) contrarios a Derecho.

En virtud de lo anterior, y por cuanto en el presente caso se trata de un recurso de nulidad ejercido contra la norma contenida en el artículo 44 del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao, corresponde su conocimiento y decisión a un Tribunal Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región” (sentencia de la Sala Constitucional # 1944 del 4 de abril de 2000. Ponente Dr. Héctor Peña Torrelles. Caso: Nulidad del artículo 44 del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao).

Al igual que muchos especialistas en la materia, el Dr. Brewer Carías había referido sobre la inconstitucional distinción entre el recurso de inconstitucionalidad y el recurso de ilegalidad, pues no se trata de recursos distintos, pues tal distinción solo cabría en cuanto a los motivos del recurso o los vicios que se le imputen al acto, pues tal distinción contraría expresamente lo indicado en la Constitución; sin embargo, la sentencia anteriormente transcrita pondría punto final a la discusión.

A partir de esta aclaratoria, podemos entonces referirnos a los tipos de acciones y recursos contencioso administrativos, distinguiéndolas en:

1. El *Contencioso de anulación de los actos administrativos*, independientemente de los motivos del recursos (bien sea por ilegalidad o inconstitucionalidad), y de los propios efectos del acto (efectos generales o particulares, efectos temporales o no).
2. El *Contencioso contra las conductas omisivas*.
3. El *Contencioso de interpretación* (el cual ha sufrido grandes modificaciones desde la entrada en vigencia de nuestra Constitución, y sobre el cual ya existe una amplia doctrina jurisprudencial).

4. El Contencioso administrativo de los *conflictos entre autoridades*.
5. Las *Demandas*.
6. El *Contencioso Contractual*.

Sin embargo, hay que destacar que la clasificación anterior, dependerá del autor, pues la mayoría incluye las reclamaciones contractuales en las demandas del contencioso administrativo; sin embargo, dada la especialidad de los contratos administrativos, y su particular regulación en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, referido no solo en cuanto a los motivos de la acción (interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos), tanto como por los sujetos intervinientes (en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades), cuya competencia está atribuida de forma exclusiva y excluyente al Tribunal Supremo de Justicia¹¹ (artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), en Sala Político Administrativa

-
11. Aún cuando recientes decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, la Sala Político Administrativa ha atribuido la competencia a los Juzgados Superiores Contencioso Administrativo Regionales, para conocer de las acciones que se susciten con un especial tipo de contratos administrativos, como lo son los de venta de terrenos de origen ejidal. En este sentido, en su sentencia 392 del 5 de marzo de 2002, expresó:

“La revisión de los anteriores razonamientos [exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia] demuestra que la intención del proyectista de la Ley fue desde un principio, como regla general, otorgar competencia a los Tribunales Contencioso-Administrativos regionales para conocer del contencioso de los contratos administrativos vinculados con entidades estatales o municipales, por lo que la interpretación que ha debido darse a la norma no era extensiva, sino limitando el conocimiento de esta Sala en materia de contratos administrativos, además de aquellos suscritos por la República, sólo a las causas relacionadas con contratos administrativos de Estados o Municipios que, por su trascendencia y repercusión en el colectivo, ameriten elevarse al conocimiento del Alto Tribunal..

...no existen ya fundamentos válidos para que los jueces revisores de la legalidad de actos unilaterales emanados de personas político territoriales distintas de la República, no conozcan también de aquellos actos de naturaleza bilateral que emanan de esos mismos entes, y que por la naturaleza de los intereses debatidos, no susceptibles de incidir de manera grave y directa en la colectividad, no ameriten el examen del más Alto Tribunal.

Por el contrario, estima la Sala que la cercanía con el acontecer local y con los justiciables, en cuyas esferas de derechos inciden directamente tales actos, es una razón adicional que aconseja, como regla general, que sean los jueces superiores regionales de lo contencioso-administrativo quienes conozcan en primera instancia de los problemas suscitados con el cumplimiento, caducidad o nulidad de los contratos administrativos relacionados con ejidos.

En fin, que la suma de consideraciones antes expuestas así como el nuevo ordenamiento constitucional, entendido de acuerdo al principio de interpretación progresiva de la Ley, invocado en otras oportunidades por la Sala Político-Administrativa, conforme al cual debe el órgano jurisdiccional interpretar el sentido y alcance de las leyes adaptándolas a la sensibilidad, al pensamiento y a las necesidades de los nuevos tiempos, con el fin de

(artículo 43 eiusdem), podría determinar considerarlo como un tipo especial de acción dentro del Contencioso Administrativo. En tal razón, cuando nos referimos en el presente trabajo a las demandas, y si bien es cierto, dentro de la regulación legal de los contratos administrativos, el objeto de la acción puede ser igualmente la pretensión de condena, lo hacemos con exclusión de las acciones que se susciten con motivo de los contratos administrativos.

III. DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ENTES PÚBLICOS

La Jurisdicción Contencioso Administrativa, prevista en el artículo 259 Constitucional, no se limita a la posibilidad de anular los actos, o pronunciarse sobre las conductas omisivas, sino a la posibilidad de condenar a la administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración; sin embargo, como se observa de la clasificación anteriormente dada, debemos diferenciar entre el contencioso contractual, el cual abarcaría la responsabilidad contractual de la administración sujeta a la tipología del contencioso contractual, de la responsabilidad extracontractual que se encuentra comprendida en el contencioso de demandas al cual nos referiremos, siempre considerando lo indicado en el capítulo anterior, en el entendido que en algunos casos, la acción derivada de un contrato administrativo puede contener igualmente implicaciones de condena, lo cual lo equipararía al contencioso de las demandas en general.

Cuando nos referimos a las demandas en el contencioso administrativo, la misma emerge por el reclamo judicial, que denuncia la situación jurídica subjetiva lesionada por la conducta ilegítima de la administración, ante la ausencia de un título jurídico capaz de justificarla¹², pero debe dejarse en claro que no

ponerlas a tono con el ordenamiento jurídico ahora establecido, debiéndose rechazar los criterios anacrónicos que se opongan o dificulten la efectiva vigencia y fundamento del sistema jurídico; todo lo cual obliga a adaptar la interpretación de la norma comentada a los principios recogidos expresamente en el nuevo texto fundamental.

Concluye entorces la Sala que una interpretación coherente del ordinal 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con los principios contemplados en la nueva Constitución y el sentido original de ese texto legal como instrumento destinado a organizar transitoriamente la jurisdicción contencioso administrativa, conduce a sostener que el conocimiento de causas relacionadas con la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de contratos administrativos celebrados por autoridades municipales sobre terrenos ejidos, corresponde a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo regionales. Así se declara”.

12. Brewer Carías Allan, Tomo VII de Instituciones Políticas y Constitucionales. “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”. Editorial Jurídica Venezolana y Universidad Católica del Táchira. Caracas-San Cristóbal 1997. Pág. 465

toda demanda en que una de las partes sea un órgano del Poder Público, será una demanda dentro del contencioso administrativo, sino aquellas en que el sujeto pasivo de la relación procesal sea -en principio- un ente del Poder Público; es decir, que el demandado en la relación procesal sea este ente, con la característica general de orden negativo, en el sentido que ni en el objeto de la demanda ni en las pretensiones del actor hay actos administrativos a los que se cuestione su legalidad, ni tener pretensiones de anulación¹³.

Sin embargo, no todas las personas jurídicas que responden a los intereses del Poder Público, son sujetos de demandas que correspondan a las conocidas en el Contencioso Administrativo, en cuyo apoyo parafrasearemos al Dr. Brewer Carías¹⁴, cuando se refiere al ámbito subjetivo del contencioso de las demandas, toda vez que conforme a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el criterio atributivo de competencia está determinado en razón de la persona, dependiendo fundamentalmente de si tiene forma jurídica *originaria* de derecho público¹⁵.

A los fines de simplificar el punto, vamos a limitarnos a citar los sujetos que conforme a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pueden ser los sujetos pasivos en una demanda en el contencioso Administrativo, pues lo contrario sería desviarnos al tema de la organización administrativa y las diferentes formas organizativas, tema arduo y extenso, más no por ello, menos interesante.

En primer lugar, en el campo de las demandas en el contencioso administrativo, corresponde a los Tribunales de esta jurisdicción conocer de *las acciones*¹⁶ que se propongan contra la República, o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva de las acciones. Dependerá de la cuantía de la demanda, la determinación de competencia -en cuanto al grado- para el conocimiento de la acción, de la siguiente manera: 1. Si la cuantía excede de cinco millones de bolívares, corresponderá al Tribunal Supremo de Justicia, conforme las previsiones del

13. Al efecto se debe revisar Apitz, Juan Carlos: "La incidencia ...", ob. Cit. Pág. 459. Igualmente Brewer Carías, Allan: "Contencioso..." Ob. Cit. Pág. 466.

14. Brewer Carías, Allan, "Contencioso..." *idem*.

15. Debemos citar necesariamente, la obra del Dr. José Peña Solís "Manual de Derecho Administrativo" Volumen Segundo. # 5 de la Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, cuyo capítulo VIII está dedicado a las personas jurídicas estatales.

16. Debe partirse del principio y darse por entendido que de estas *acciones* se encuentran expresamente excluidas las de nulidad y otras que sean propias y exclusivas del Contencioso Administrativo.

artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa (según las previsiones del artículo 43 ejusdem). Si la cuantía excede de un millón de bolívares, pero no pasa de cinco millones de Bolívares, corresponde el conocimiento de la acción (artículo 185) a la Corte primera de lo Contencioso Administrativo, y si la cuantía de la demanda no excede de un millón de bolívares, la competencia está atribuida a lo Juzgados Contencioso Administrativos Regionales (artículo 182). En consecuencia, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, distribuye la competencia de las demandas contra la República, Institutos Autónomos o Empresas del Estado en las cuales éste tenga participación decisiva, conforme al criterio exclusivo de la cuantía.

En cuanto se refiere a cualquier recurso o acción que se proponga contra los Estados o Municipios, o las acciones de cualquier naturaleza que intenten la República, los Estados o los Municipios, contra los particulares, corresponderá conocer en primera instancia a los tribunales competentes de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial, de conformidad con las previsiones del artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Con tal principio atributivo de competencia a los juzgados ordinarios, en principio, nada indica que se tratase de una acción que esté comprendida en el campo de la jurisdicción contencioso administrativa, pues el referido artículo señala que conocerán no solo de la acciones o demandas que se intenten contra un Estado o un Municipio, sino que igualmente conocerán de las acciones que la República, los Estados o los Municipios ejerzan contra los particulares; sin embargo, el artículo anterior, el 182, regula las apelaciones sobre la materia, otorgando competencia a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo (o los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso Administrativo)¹⁷, para conocer de las apelaciones en las demandas que ante ellos se intenten contra un Estado o

17. En la Región Capital, que comprende los Estados Vargas, Miranda y Distrito Capital, así como en otras regiones del país, los tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo, son Tribunales especializados que solo conocen de ésta; sin embargo, en otras regiones, los Juzgados Superiores tienen competencia amplia entre las que se incluyen civil, mercantil, tránsito y contencioso administrativo.

18. Artículo 182. Los Tribunales previstos en el artículo anterior, conocerán también, en sus respectivas circunscripciones:

1. 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, en conformidad con ellas;

2. De cualquier acción que se proponga contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía no excede de un millón de bolívares y su conocimiento no está atribuido a otra autoridad;

DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y
LA CASACIÓN. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

un Municipio¹⁸, así como de las demandas que se ejerzan contra sus entes descentralizados con forma de derecho público¹⁹.

Es así, que aún cuando la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en sus disposiciones transitorias determina que las acciones en las cuales ejerza un papel preponderante un estado o municipio, o sus institutos autónomos, conocerán los Tribunales ordinarios, sólo corresponde al campo contencioso administrativo, aquellas en que el sujeto pasivo sea la persona jurídica de derecho público de carácter territorial, o sus institutos autónomos.

En este orden de ideas, vale la pena destacar que en los casos de demandas contra los Estados y Municipios y sus entes descentralizados con forma originaria de derecho público, el procedimiento a seguir lo conforma una mixtura, que ciertamente lo hace único en nuestro sistema judicial, toda vez que se ejerce por ante un tribunal ordinario²⁰, para que éste conozca a través

-
3. De las apelaciones contra las decisiones que dicten otros Tribunales de su jurisdicción en los juicios intentados ante ellos contra un Estado o Municipio;
 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 contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta Ley, 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 a que se refiere el artículo 181 de esta Ley o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos;
 5. De los juicios de expropiación intentados por la República;
 6. De cualquier acción que se proponga contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de un millón de bolívares, pero no pasa de cinco millones de bolívares y su conocimiento no está atribuido por la Ley a otra autoridad;
 7. 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, sin perjuicio de lo establecido en la Cuarta Disposición Transitoria de la Constitución;
 8. De cualquier otra acción o recurso que le atribuyan las leyes.
19. Si bien es cierto, el numeral 2 del referido artículo refiere a los Estados o Municipios como personas jurídicas de derecho público de carácter territorial, no podrían excluirse los entes descentralizados de derecho público, pues sería desconocer en principio, el alcance y competencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y en segundo lugar, desconocer el imperativo de fuero especial que confiere el artículo 259 Constitucional a ésta jurisdicción.
 20. Al respecto conviene citar al profesor Gustavo Urdaneta Troconis ("El Contencioso Administrativo Municipal" Conferencia de las 1ª Jornada Centenarias del Colegio de Abogados del Estado Carabobo, editorial Vadell Hermanos, Valencia 1995), que en un

del procedimiento ordinario (artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), y cuya apelación se tramita por ante un Juzgador con competencia en lo Contencioso Administrativo²¹, en sede contencioso administrativa, y en consecuencia, se tramitará conforme las previsiones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En este sentido, es conveniente resaltar, que igualmente comprende un sistema de apelaciones absolutamente distinto al del derecho civil, pues necesariamente debe enmarcarse en la materia especial. Ello así, el principio general de la doble instancia, se pierde cuando la acción es conocida en primera (y única) instancia por el Tribunal Supremo de Justicia, por razones lógicas, toda vez que no existe Tribunal de alzada que pudiese conocer²². A su vez, si la acción es conocida por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, su

ciclo de conferencias sobre Derecho Procesal administrativo, cifrando a su vez en parte a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó, indicó:

“Vemos, pues, que en este punto la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece una regla derogatoria del propio sistema que ella misma configura, pues no atribuye la competencia a los tribunales que, según dicho sistema, normalmente tienen asignado el control contencioso-administrativo de los entes territoriales menores, es decir, los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos Regionales. Dichos tribunales sí tienen atribuida competencia para conocer de demandas contra entes estatales, pero sólo cuando se trate de la República, institutos autónomos o empresas del Estado... Esta solución, además de parecer contraria al principio constitucional que reserva a la jurisdicción contencioso administrativa la posibilidad de juzgar y condenar a la Administración, ha sido criticada en la doctrina, por considerarse incongruente la circunstancia de que la ley haya atribuido el conocimiento de las demandas contra institutos autónomos e, incluso, contra empresas del Estado, que son entes de derecho privado, a tribunales contencioso administrativos, mientras que la demandas contra estados y municipios, entidades territoriales de derecho público, hayan quedado sometidos a la jurisdicción ordinaria”

21. Al efecto, el Dr. Juan Carlos Apitz señala: “la combinación de normas adjetivas públicas y privada en el contencioso administrativo se justifica supletoriamente mediante, cuyo mecanismo de integración se manifiesta en concreto en una analogía legal, a la que el intérprete debe acceder con mucho cuidado para no desdibujar la fisonomía de cada jurisdicción, que tienen sus propios y particulares fines y valores, que permiten en cada una de ellas referir un caso de verdadera especialidad competencial.
22. Hay que señalar la posición errada de algunos abogados que pretenden ver a la Sala Constitucional o a la Sala Plena como Tribunal de Alzada de las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia, llegando incluso al extremo de anunciar “casación”, cuando tanto la Constitución como la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, otorga competencia al máximo Tribunal, y la *distribuye* entre las respectivas salas, debiéndose entender como una distribución horizontal que no implica ni jerarquía ni prevalencia. Salvo que se trate de la interpretación constitucional, cuyas decisiones de la Sala Constitucional, son vinculantes para las otras Salas, y la posibilidad extraordinaria de la “revisión”, que no puede entenderse nunca ni como apelación ni como casación. (Sala de Casación Civil, 12.09.03. caso Municipio Sucre del Estado Miranda.

decisión puede ser apelada por ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, e igualmente, si la decisión es dictada por el Juzgador Superior Contencioso Administrativo, la decisión admite apelación por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sin que hasta los momentos exista la posibilidad de anunciar contra esa última decisión en alzada, recurso extraordinario de Casación.

Sin embargo, cuando se trata de demandas contra los Estados y Municipios, pareciera que esta última condición ha sufrido modificaciones, conforme lo veremos en el siguiente capítulo.

En cuanto se refiere al sujeto pasivo de la acción ejercida, es precisamente este elemento lo que determinará si una determinada demanda o acción corresponde al campo del derecho común, o a la jurisdicción contencioso administrativa. En este sentido, si la acción es ejercida contra la República, Estado o Municipio, o algunos de sus institutos autónomos, o empresa del estado en el cual éste tenga participación decisiva, entra en consecuencia al campo de esta jurisdicción.

Puede darse el caso que el sujeto pasivo en principio, no sea uno de los entes que definen la competencia de la demanda como contencioso administrativa; es decir, si es demandado un particular o algún ente del poder público con forma de derecho privado que no determine la competencia del contencioso (p.ej. fundaciones), pero si en el curso del proceso se solicita la intervención forzosa de algunos de estos sujetos de derecho (artículos 382 y siguientes del Código de Procedimiento Civil), o si en un caso que algunos de los mismos sea el demandante y opera la reconvencción o contrademanda (artículos 365 eiusdem), cambia la naturaleza de la acción que sería de derecho común, para entrar en el campo de las demandas en el Contencioso Administrativo²³.

En el mismo sentido se entiende, conforme al numeral 16 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, *en los juicios en que se ventilen varias acciones conexas, siempre que a la Corte esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas*, corresponderá a ésa el conocimiento de la acción.

Esto nos lleva a la conclusión, que cualquier forma de intervención como sujeto pasivo de la relación procesal de algunos de los entes indicados

23. El segundo de los casos fue objeto de pronunciamiento en reciente sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha . En aplicación del mismo argumento, el llamado a intervención forzada conllevaría al mismo supuesto.

anteriormente, enmarca la acción en el campo del contencioso administrativo, lo que nos lleva a su vez a un punto singularmente importante, que consiste en la derogatoria en estos casos del principio de competencia en razón no solo de la materia, como se ha venido sosteniendo, sino que implica a su vez, la inaplicación de los principios atributivos de competencia en razón del territorio²⁴ previstos en los artículos 40 y siguientes del Código de Procedimiento Civil²⁵.

Del mismo modo, y solo a título recordatorio, no debemos olvidar algunos requisitos propios para el ejercicio de la acción, como puede ser el antejuicio administrativo²⁶ (artículos 54 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), y los privilegios y prerrogativas procesales de la República (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Orgánica de Hacienda Pública, así como en muchas otras leyes), de los Estados (artículo 33 de la Ley de Descentralización), y de los

24. Que de conformidad con el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, y por ser referido a la competencia del Tribunal, es considerado como de orden público

25. Conviene transcribir lo previsto en los artículo 40, 41 y 42 del referido Código, que expresan:

Artículo 40.- Las demandas relativas a derechos personales y las relativas a derechos reales sobre bienes muebles se propondrán ante la autoridad judicial del lugar donde el demandado tenga su domicilio, o en defecto de éste su residencia. Si el demandado no tuviere ni domicilio ni residencia conocidos, la demanda se propondrá en cualquier lugar donde él se encuentre.

Artículo 41.- Las demandas a que se refiere el artículo anterior se pueden proponer también ante la autoridad judicial del lugar donde se haya contraído o deba ejecutarse la obligación, o donde se encuentre la cosa mueble objeto de la demanda con tal de que en el primero y en el último caso, el demandado se encuentre en el mismo lugar.

Sin embargo, por una cosa mueble que tuviere consigo fuera de su domicilio, podrá dar fianza para responder de ella ante el Tribunal competente de su propio domicilio, si se tratare del último de dichas casos.

Los títulos de competencia a que se refiere este artículo, son concurrentes con los del artículo anterior, a elección del demandante.

Artículo 42.- Las demandas relativas a derechos reales sobre bienes inmuebles se propondrán ante la autoridad judicial del lugar donde esté situado el inmueble, la del domicilio del demandado, o la del lugar donde se haya celebrado el contrato, caso de hallarse allí el demandado, todo a elección del demandante.

Cuando el inmueble esté situado en el territorio correspondiente a dos o más jurisdicciones, la demanda se podrá proponer ante la autoridad judicial de cualquiera de ellas, a elección del demandante.

26. Artículo 63 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: *“Los privilegios y prerrogativas procesales de la República son irrenunciables y deben ser aplicados por las autoridades judiciales en todos los procedimientos ordinarios y especiales en que sea parte la República.”*

Municipios (artículo 102 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal²⁷, aplicables igualmente a sus institutos autónomos (artículo 97 de la Ley Orgánica de la Administración Pública).

Por último, y dada su importancia, nos permitiremos citar la sentencia del 26 de junio de 2000 (caso: sociedad mercantil PROMOCIONES URBANÍSTICAS GUARA, C.A.), dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en cuanto a la procedencia del procedimiento monitorio en las demandas en el contencioso administrativo. En este sentido, la referida Sala indicó:

“Con los procedimientos contenciosos administrativos se busca, por un lado, el control de la administración en cuanto a la constitucionalidad y legalidad de los actos dictados por ella; y por el otro, el control de la administración en cuanto a la responsabilidad contractual y extra-contractual en la que ella incurra, con lo cual se tutelan los derechos e intereses de los administrados frente a las actuaciones de la administración; así está consagrado en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo texto se expresa lo siguiente:.. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.” (Destacado de la Sala) Teniendo en cuenta la mencionada situación, conviene hacerse la siguiente pregunta: ¿puede emplearse como medio para la satisfacción de las pretensiones de los administrados el procedimiento de intimación cuando se demanden a los entes de la administración pública?.

En el caso sub júdice se solicitó se tramitara la presente demanda mediante el procedimiento de intimación. El procedimiento de intimación es un procedimiento especial, mediante el cual se trata de buscar en forma

Artículo 33 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia De Competencias Del Poder Público. “*Los Estados tendrán, los mismos privilegio prerrogativas fiscales y procesales de que goza la República*”.

Artículo 102 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “*El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga la Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley. Igualmente, regirán para el Municipio, las demás disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional en cuanto sean aplicables*”

27. Como se mencionó el antejuicio administrativo, no debemos olvidar que los privilegios deben ser considerados bajo una óptica absolutamente restrictiva.

rápida un título ejecutivo invirtiendo la situación del contradictorio, el cual sólo llega a presentarse si el demandado lo plantea.

Presentada la demanda con los títulos que demuestren la existencia de la obligación, el juez debe decretar la intimación de la parte demanda, quedando la posibilidad del contradictorio a cargo del demandado. La falta de oposición formal y oportuna, hace que el decreto de intimación adquiera fuerza ejecutiva y de cosa juzgada, con lo cual puede procederse de inmediato a la ejecución de lo demandado.

En el presente caso, estamos ante una demanda contra un ente público territorial, derivada de su actuación con motivo de un contrato celebrado entre la sociedad mercantil Promociones Urbanísticas Guara, C.A. y el Estado Delta Amacuro; ante tal situación, considera esta Sala que las demandas que se intenten contra los entes que conforman la administración pública, no pueden tramitarse mediante el procedimiento de intimación, en razón de los intereses colectivos o generales que se protegen; y además, por la especial característica de estos procedimientos contenciosos, sometidos a regulaciones de la legislación especial, consistente en que una de las partes es un ente de la administración pública, lo que impide el empleo de este procedimiento especial para la satisfacción de las pretensiones de los administrados.

Ahora bien, el proceso es un instrumento de resolución de conflictos, en el cual se ventilan y se discuten, fundamentalmente, las pretensiones de la partes en relación al derecho sustantivo; pero además de discutirse las pretensiones de las partes, se discuten los aspectos formales relativos al mismo, es decir, los llamados presupuestos procesales, de los cuales tampoco escapa el procedimiento contencioso administrativo. Estos presupuestos procesales son: las condiciones formales sin las cuales no puede formarse una relación procesal válida y los requisitos indispensables para que un juez pueda dictar un pronunciamiento válido en cuanto al fondo. La Sala considera que la adecuada escogencia del procedimiento a través del cual los administrados pretendan la satisfacción de sus pretensiones, constituye un presupuesto procesal o condición formal ineludible, sin la cual no puede formarse una relación procesal válida, ni el juez pueda dictar un pronunciamiento de mérito también válido.

Siendo ello así, esta Sala tomando en cuenta la función del juez como rector del proceso, quien debe procurar la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto procesal; atendiendo a las premisas anteriormente señaladas y a que una de las partes demandadas es un ente de la administración pública; considera que al haberse tramitado la presente demanda, empleando

DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y
LA CASACIÓN. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

erróneamente el procedimiento especial de intimación, debe declararse la nulidad de todo lo actuado y reponerse la causa al estado de que se admita la demanda por el procedimiento ordinario, tal como lo prevé el artículo 103 de la ley Orgánica que rige las funciones de este Alto Tribunal.

Sin embargo, se evidencia de las actas del expediente que en fecha 5 de octubre de 1999, el abogado Federico Sandoval Sandoval, actuando con el carácter de representante judicial de la Procuraduría General del Estado Delta Amacuro, hizo formal oposición a la intimación, solicitando se dejara sin efecto el decreto de intimación; por lo que, conformidad con el artículo 652 del Código de Procedimiento Civil, el presente proceso continuó tramitándose por el procedimiento ordinario; razón por la cual la declaratoria de nulidad de las actuaciones y la reposición de la causa, carecen de finalidad útil. Por ello, lo procedente es ordenar la continuación del procedimiento ordinario en curso. Así se decide.

La anterior sentencia recoge varios aspectos que conviene resaltar, en los cuales se conjuga la especialidad del contencioso administrativo, toda vez que un ente público político territorial era el sujeto pasivo de la relación, entrando en juego necesariamente los privilegios procesales de los Estados, y nos lleva a la necesaria conclusión, que si bien es cierto, las demandas contra los Estados y Municipios, se ventilan en primera instancia a través del juicio ordinario y las normas del Código de Procedimiento Civil, no es posible aplicar cualesquiera de los diferentes procedimientos que el mismo contempla; es decir, la aplicación del Código de Procedimiento Civil no es absoluta ni amplia, sino absolutamente restringida a aquellos procedimientos que garanticen los privilegios del ente territorial y las especiales características del contencioso administrativo, que no se pierden, aún cuando se tramite por el juicio ordinario ante tribunales ordinarios. Por ello, creo conveniente repetir una cita de la misma sentencia que señala:

“...que las demandas que se intenten contra los entes que conforman la administración pública, no pueden tramitarse mediante el procedimiento de intimación, en razón de los intereses colectivos o generales que se protegen; y además, por la especial característica de estos procedimientos contenciosos, sometidos a regulaciones de la legislación especial, consistente en que una de las partes es un ente de la administración pública, lo que impide el empleo de este procedimiento especial para la satisfacción de las pretensiones de los administrados.”

IV. DE LA JURISPRUDENCIA

Corresponde en consecuencia, previo breve y rasante paseo por el contencioso y las demandas en el contencioso, analizar algunas sentencias

de reciente data, las cuales nos trae criterios novedosos y que deben ser considerados.

Tal como se indicó anteriormente, de conformidad con las previsiones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 183), los tribunales competentes de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial, conocerán en primera instancia, en sus respectivas circunscripciones judiciales, de cualquier recurso o acción que se proponga contra los Estados o Municipios, con apelación por ante los Juzgados Superiores que tengan atribuida competencia en lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 182 de la misma Ley, cuya decisión a su vez, constituía la última instancia y sobre la misma no procedería más recurso, (salvo el de revisión conforme lo previsto en la vigente Constitución), tal como había sido el criterio sostenido por la Sala de Casación Civil tanto de la Corte Suprema de Justicia, como por el Tribunal Supremo de Justicia.

En este sentido, debemos invocar la sentencia de fecha 6 de abril de 2000, dictada por la Sala de Casación Social, (Caso: Rancho Addy), que a su vez invoca como antecedente una sentencia de 1993. donde señaló:

“El recurso de casación es el extraordinario en los juicios civiles, mercantiles y especiales del trabajo, tránsito y agrario, a ser ejercido en las oportunidades señaladas en el artículo 312 del Código de Procedimiento Civil. Al respecto, esta Sala de Casación Civil reitera en el presente fallo que los Códigos y Leyes Nacionales no prevén la existencia, ni regulan el ejercicio del recurso de casación contra sentencias dictadas, en ninguna instancia, por órganos de la jurisdicción contencioso, administrativa, con motivo de recursos contencioso-administrativos, en cualquiera de sus modalidades.” (Auto de la Sala de Casación Civil del 27 de mayo de 1993, en el juicio de José Manuel Chalbaud de Ibarra, expediente N° 93-027).

Está claro, que al ser el Municipio parte demandada en el presente juicio, por aplicación del artículo 182 ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y de las previsiones legales de dicha ley, que no contempla la posibilidad de ejercer el recurso de casación contra las decisiones emanadas de los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso Administrativo, deberá declararse inadmisibile el recurso de casación interpuesto. Así se decide.

Como se señaló anteriormente, tal era el criterio imperante en la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, recogido igualmente por la doctrina; sin embargo, en reciente sentencia de la misma Sala de Casación Civil, señaló:

**DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y
LA CASACIÓN. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL**

Como se desprende de la doctrina anterior, ha sido el criterio imperante para la Sala, que aquellos juicios donde participen los Municipios, no tienen casación, específicamente se ha señalado que cuando la parte accionada sea un Municipio "...la decisión recurrida al ser dictada por un Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo y ser la parte demandada un Municipio, debe aplicársele lo establecido en el ordinal 3° del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia...."

Tal criterio tuvo como fundamento la doctrina contenida en Auto de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 27 de mayo de 1993, en el juicio de José Manuel Chalbaud de Ibarra, expediente N° 93-027.

No obstante, en aras de adecuar los postulados de la legislación preconstitucional a la nueva realidad surgida al entrar en vigencia la Carta Magna que hoy nos rige, la Sala considera necesario revisar su criterio sobre admisibilidad del recurso de casación en este tipo de juicios, en razón de lo cual hace las siguientes consideraciones:

1.- En el caso bajo estudio, se discute una pretensión procesal cuya materia es netamente civil. En efecto, en el presente juicio se reclamó la indemnización de daños y perjuicios consecuencia de hecho ilícito. La materia del juicio, entonces, es de naturaleza civil.

2.- El proceso se sustanció a través del juicio ordinario, de acuerdo a las normas que estable el Código de Procedimiento Civil. La cuantía estimada hace que se esté en presencia de juicio de mayor cuantía

3.- La sentencia de primer grado, fue dictada por el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del estado Táchira. De igual manera, la decisión del tribunal de alzada lo fue con base a su competencia funcional en la misma materia.

Por consiguiente, habiéndose sustanciado el juicio por las normas del derecho común, a través del procedimiento civil ordinario, en un juicio de mayor cuantía, debe garantizársele el acceso ante la Sala natural que en este caso, lo constituye la de Casación Civil.

En efecto, no es garantía alguna del derecho a la defensa, dar por terminado un juicio con todas las características del procedimiento civil ordinario, de mayor cuantía, sin el recurso que por excelencia controle la decisión del Juez Superior, más aún cuando no existe prohibición alguna que justifique semejante planteamiento.

Sobre la base de estas consideraciones, la Sala entiende que la recurrida puede enmarcarse perfectamente dentro del elenco de sentencias

recurribles en casación contenidas en el artículo 312 del Código de Procedimiento Civil, pues el ordinal 1° señala que el recurso de casación podrá proponerse contra "...las sentencias de última instancia que pongan fin a los juicios civiles o mercantiles, cuyo interés principal exceda de doscientos cincuenta mil bolívares, salvo lo dispuesto en leyes especiales respecto de la cuantía..."

Por otra parte observa la Sala que de acuerdo a los postulados contenidos en el artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los tribunales competentes de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial, conocerán en primera instancia:

1. De cualquier recurso o acción que se proponga contra los Estado o Municipios;
2. De las acciones de cualquier naturaleza que intenten la República, los Estados o los Municipios, contra los particulares.

A renglón seguido la citada norma dispone que "...De las apelaciones y demás recursos que se interpongan contra las decisiones de estos tribunales, conocerán los tribunales a quienes corresponda hacerlo, en conformidad con el derecho común, *si la parte demandada es un particular...*" (Destacado de la Sala).

Lo anterior significa que si el demandado es un particular y el demandante es un Estado o un Municipio conocen los tribunales ordinarios y, en consecuencia, no existe limitación alguna para el ejercicio del recurso extraordinario de casación, si hubiere lugar a ello pero, por argumento en contrario, si el demandado es un Estado o Municipio, conoce un juzgado superior con competencia en lo contencioso administrativo y en principio como se ha venido sosteniendo, que le privaría de este recurso.

Tal situación, desde luego, significa una lesión al principio de la igualdad entre las partes, con el agravante de que quien resulta perjudicado es un Estado o un Municipio, entidades que, mas bien, por mandato de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal respectivamente, gozan de los privilegios procesales que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional consagra al fisco nacional, razón por la cual esta Sala considera necesario corregir de inmediato.

No encontrando ninguna disposición legal que restrinja el recurso de casación para aquellas decisiones emanadas de los juicios civiles, decididos en segunda instancia por los Juzgados Superiores en lo Civil

**DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y
LA CASACIÓN. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL**

y Contencioso Administrativo, resultando esta restricción totalmente violatoria del derecho esencial de defensa e igualdad de las partes en el proceso, principios contenidos en los artículos 49 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Sala de Casación Civil, a partir de la publicación del presente fallo, admitirá el recurso de casación para aquellos procesos donde se debata la materia civil o mercantil, que sean de mayor cuantía, aunque la parte demandada sea un Estado o un Municipio y por ende, sean decididos por un Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo, criterio que será aplicable a aquellos recursos que incluso esperen por decisión ante esta Sala de Casación Civil. Así se decide.

Tal criterio ha sido recientemente ratificado en sentencia del 25 de abril 2003, de la misma Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, en el caso: Marisol Cenci Entralgo, en representación legal de su menor hijo Leonardo Segundo Cenci Entralgo, contra la Gobernación Del Estado Táchira

La discusión se suscita, en tanto y cuando, había sido pacífica la jurisprudencia, al indicar en primer lugar, que en el contencioso administrativo, no procede el recurso de casación, y toda vez que las demandas en el contencioso, parten de la misma esencia, tampoco procedía en éstas, aún cuando fueran conocidas en primera instancia por un tribunal ordinario, puesto que algún sector de la doctrina, y así acogido por algunas decisiones incluso del Máximo Tribunal, habían señalado que en tales casos, el juzgado ordinario funge como “contencioso administrativo eventual”.

Tal justificación daba cabida y coherencia a lo previsto en la Constitución, en referencia a la jurisdicción contencioso administrativa, con la norma atributiva de competencia referida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez, otorga el conocimiento en segunda instancia.

Se observa que no ha sido pacífica la posición por parte de la Sala de Casación Civil, toda vez que se había negado, de manera más o menos categórica, la posibilidad de ejercer el recurso de casación, cuando se trate de demandas que correspondan a las del “contencioso administrativo”, para posteriormente indicar que las mismas son perfectamente viables y que efectivamente procede la “casación”, cuando se trate de demandas contra estados y municipios. Sin embargo, la posición de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, aparentemente es distinto, lo cual lo podemos ver en algunas decisiones, como las que se indican a continuación:

“Al respecto, aprecia esta Sala que el recurso de casación es un medio de impugnación de las sentencias definitivas, dictadas en segunda

instancia, que sólo procede cuando se han agotado todos los recursos ordinarios que ofrecen las leyes procedimentales - carácter extraordinario-, cuyo fin es anular el fallo, por haber incurrido en ilegalidad o inconstitucionalidad, en la forma o en el fondo.

Así, teniendo el recurso de casación un carácter extraordinario y por tanto especial, para su procedencia se requiere que el mismo esté previsto en un texto legal en forma expresa, no pudiendo en consecuencia -a falta de la referida consagración legislativa- consagrarse su existencia.

En este orden de ideas, el artículo 312 del Código de Procedimiento Civil, al consagrar el recurso de casación, determina que el mismo puede proponerse contra decisiones dictadas en asuntos civiles y mercantiles, de jurisdicción especial, sobre estado y capacidad, así como contra autos en etapa de ejecución y laudos arbitrales.

Por su parte, en materia Penal, el Código de Enjuiciamiento Criminal -vigente para la época en que fue interpuesto en el recurso de casación referido en autos- expresa con respecto a dicho recurso:

Artículo 327: "El recurso de Casación podrá interponerse en los procesos penales no exceptuados por la Ley, contra las sentencias y autos determinados por ella".

Ahora bien, por lo que respecta a los juicios contenciosos administrativos, se observa que los artículos anteriormente transcritos, no prevén al recurso extraordinario de casación como medio de impugnación susceptible de ser utilizado contra las sentencias que se dicten en esta materia.

Así lo dejó sentado la Sala de Casación Civil de la extinta Corte Suprema de Justicia en su decisión de fecha 12 de marzo de 1992, reiterada el 27 de mayo de 1993, cuando estableció lo siguiente:

"...El recurso de casación es el extraordinario en los juicios civiles, mercantiles y especiales del trabajo, tránsito y agrario, a ser ejercido en las oportunidades señaladas en el artículo 312 del Código de Procedimiento civil. Al respecto, esta Sala de Casación Civil reitera en el presente fallo que los Códigos y las Leyes Nacionales no prevén la existencia, ni regulan el ejercicio del recurso de casación contra sentencias, en ninguna instancia, por órgano de la jurisdicción contencioso-administrativos, en cualquiera de sus modalidades..."

(Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 10 de agosto de 2000. caso: ENRIQUE PEREZ ESCRIBANO).

DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y
LA CASACIÓN. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

La anterior decisión fue dictada con motivo del recurso de casación que fue declarado inadmisibile por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en el marco de la apelación formulada contra una declaratoria de nulidad de un acto dictado por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura. Debe destacarse que la propia sentencia que cita la Sala Constitucional como antecedente jurisprudencial, es la misma que citó la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en el caso Rancho Addy, criterio del cual se apartó posteriormente la misma Sala.

La sentencia anteriormente citada señala que *“Así, teniendo el recurso de casación un carácter extraordinario y por tanto especial, para su procedencia se requiere que el mismo esté previsto en un texto legal en forma expresa, no pudiendo en consecuencia -a falta de la referida consagración legislativa- consagrarse su existencia.”* En este orden de ideas, las demandas contra los estados y municipios se rigen necesariamente por lo previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y es por remisión expresa de esta Ley, que los conocerá un tribunal ordinario mediante el procedimiento ordinario en primera instancia, (competente eventual) para en segunda instancia volver al procedimiento contencioso administrativo, en un juzgado contencioso administrativo. Bajo tales argumentos, no sería viable el recurso de casación en las demandas contra los estados y municipios.

Del mismo modo hay que señalar que el anterior criterio transcrito parcialmente, no constituye un hecho aislado, sino que la misma Sala Constitucional, en reciente sentencia del 9 de julio de 2003, caso AREPERA RESTAURANT EL FOGONAZO C.A., expediente 1574, señaló:

“Al respecto, observa esta Sala que, efectivamente, como lo sostuvo la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, contra la decisión mediante la cual se declaró la caducidad de la acción, no cabía recurso ordinario de apelación, ni recurso extraordinario de casación, pues se trataba de una decisión dictada en el curso de un juicio de invalidación contra una sentencia dictada por un juzgado con competencias contencioso administrativas.

En ese orden de ideas, por mandato del artículo 337 del Código de Procedimiento Civil sólo cabe la impugnación de la decisión adoptada en el recurso de invalidación, mediante el recurso de casación sólo “si hubiere lugar a ello”, lo cual no se da en el caso de autos, pues el juicio principal es de naturaleza contencioso administrativa, materia donde ha sido reiterada y pacífica la jurisprudencia de diferentes Tribunales de la República de inadmitir el recurso extraordinario de casación, pues el tribunal competente dentro del orden competencial del Tribunal Supremo

de Justicia para su conocimiento sería la Sala Político Administrativa y no la Sala de Casación Civil, que no tiene atribuido el conocimiento de dicho recurso por mandato del artículo 312 del Código de Procedimiento Civil, que lo limita en su numeral 1° “contra las sentencias de última instancia que pongan fin a los juicios civiles o mercantiles”.

Se observa entonces, que ciertamente el criterio de la Sala de Casación Civil, difiere tanto del esgrimido por la Sala Constitucional, como la de Sala Político Administrativa . El criterio sostenido en la última de las sentencias indicadas amplía un poco más allá el criterio, pues se trataba de un juicio de invalidación, el cual no se encuentra previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino en el Código de Procedimiento Civil, y sin embargo, por tratarse de un juicio de invalidación contra una sentencia dictada por un tribunal con competencia contencioso administrativo, se enmarca dentro del mismo ámbito, y en consecuencia, no procede recurso de casación.

Expuestos los criterios de las diferentes Salas del Tribunal Supremo de Justicia, surge la necesidad de unificarlos. Algunos estudiosos de la materia, creen necesario la posibilidad del ejercicio del recurso de casación en esta materia, cuando de demandas se trata; sin embargo, si la intención es la posibilidad de la existencia de casación solo para las demandas contra los estados y municipios (lo cual no luce lógico), debemos entender, para ser coherentes con el criterio de la Sala Constitucional y la Sala Político Administrativa, que tales acciones escapan del elenco de procesos contencioso administrativos; o indicar que en todas las demandas contencioso administrativas pudiese ejercerse dicho recurso, o en definitiva, sostener, tal como lo ha indicado la Sala Constitucional, que no existe posibilidad del recurso de casación en el contencioso administrativo, incluyendo las demandas contra los estados y municipios.