



**La Legalidad de la Competencia en el Contencioso Administrativo  
y la Tutela Judicial Efectiva**

**Prof. María Amparo Grau**

## La legalidad de la competencia en el contencioso administrativo y la tutela judicial efectiva

\*María Amparo Grau

La justicia como uno de los valores fundamentales del Estado le impone a éste el diseño de una organización judicial a la que se atribuya la función jurisdiccional, con asignación de sus competencias con vocación de permanencia, y con carácter general y abstracto, características de la norma jurídica.<sup>1</sup>

A pesar de todos los postulados constitucionales que imponen en Venezuela un sistema jurídico orientado a concretar en términos materiales la justicia<sup>2</sup>, en el ámbito contencioso administrativo, tanto el legislador como el juez, han promovido o desarrollado una actividad que la impide u obstaculiza por haber irrespetado de forma recurrente el principio de la legalidad de la competencia.

En el contencioso administrativo en Venezuela la copia de modelos completamente distintos como el caso Francés, han producido regulaciones deficientes, confusas y contrarias al marco constitucional.

En Francia, apunta André de Laubaderé cuando se refiere al tema de la competencia, el problema de la jurisdicción administrativa es doble: 1º) se trata, en primer lugar, de saber cuáles son los litigios que competen a esta jurisdicción y escapan entonces de los tribunales judiciales; es el problema de la repartición de competencia *entre los dos órdenes de jurisdicciones*; 2º) una vez determinada la competencia de la jurisdicción administrativa, ¿cómo se distribuye entre los diferentes tribunales que la constituyen? Este es el problema de la distribución de la competencia dentro de la jurisdicción administrativa.

Señala este autor que la determinación puede ser legal o judicial, en este segundo caso admite que lo haga con ocasión de los litigios que se le plantean, convirtiéndose el juez prácticamente en el verdadero determinador de las competencias.

Esto que se admite en Francia<sup>3</sup> es inadmisibles en Venezuela, donde la competencia se declara materia de legalidad. El contencioso administrativo en Venezuela pertenece a los tribunales judiciales y el problema de competencia es por ende un problema de competencia judicial, en la cual rige el principio de la legalidad.

---

<sup>1</sup> En este sentido afirma Guasp que la justicia como uno de los valores fundamentales del Estado permite afirmar la existencia de un auténtico derecho subjetivo de los súbditos de un Estado: el que el Poder Público debe organizarse de modo que los imperativos de la justicia queden satisfechos. Guasp, Jaime. Administración de Justicia y derechos de la personalidad en RE num 17, págs 17 y sigs.

<sup>2</sup> Conforme al artículo 2 de la Constitución el Estado se define como un Estado social de derecho y de justicia. El artículo 26, por su parte, consagra el principio de tutela judicial efectiva, y el artículo 257 establece que el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia.

<sup>3</sup> La competencia del contencioso administrativo francés se trata como una competencia administrativa que se opone a la competencia judicial y de allí el relajamiento de la reserva legal.

La legalidad de la competencia está consagrada en los artículos 137<sup>4</sup>, 156, 32<sup>5</sup>, 187<sup>6</sup>, 253<sup>7</sup> y es presupuesto para el logro de la tutela judicial efectiva. En efecto, el principio de la legalidad de la competencia judicial es no sólo la manifestación de este principio cardinal de la organización del Estado de Derecho –el de la legalidad-, esta vez en el ámbito de la función jurisdiccional, sino que es además la concreción del primer aspecto de la efectividad de la tutela judicial.

El primer aspecto de una tutela judicial efectiva es la garantía del acceso a los órganos jurisdiccionales y el principio de la legalidad de la competencia judicial es precisamente el mecanismo que asegura que se cumpla este presupuesto.

La Ley como presupuesto de la potestad jurisdiccional y la Ley como garantía de la determinación de las competencias que dan contenido a dicha potestad permiten formular el principio de la legalidad de la competencia como una formalidad esencial del proceso.

En el ámbito del contencioso administrativo no puede hablarse de tutela judicial efectiva, si el administrado no tiene la posibilidad de seleccionar sin mayores complicaciones el tribunal que ha de dilucidar sus controversias con la Administración.

En Venezuela, desde siempre, ha habido una muy deficiente y provisional regulación de las competencias del contencioso administrativo, hasta el punto de que hoy hay incluso una ausencia total de regulación respecto de los principales tribunales contenciosos administrativos.

El Juez contencioso administrativo ha desarrollado, so pretexto de la tutela judicial, una labor creadora del derecho en esta materia, en muchos casos para modificar textos legales vigentes y ha utilizado la vía de la interpretación para realizar una aplicación desigual respecto de la formalidad de la competencia; ha utilizado además de forma indebida el mecanismo de la desaplicación.

Una cosa es la decisión sobre la propia competencia, que corresponde en una labor de aplicación de la Ley realizar al Juez y otra muy distinta en la determinación o fijación de la competencia que es materia de la Ley. Y es en la decisión sobre la competencia que el juez puede, en base al principio de la tutela judicial efectiva hacer interpretaciones favorables a la protección del justiciable y su acceso a la justicia. Así el caso del contencioso administrativo,

---

<sup>4</sup> Artículo 137: “*Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a los cuales deben sujetarse las actividades que realicen.*”

<sup>5</sup> Artículo 156: “*Es de la competencia del Poder Público Nacional: 32. La legislación (...) relativa a todas las materias de la competencia nacional.*”

<sup>6</sup> Artículo 187: “*Corresponde a la Asamblea Nacional: 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.*”

<sup>7</sup> Artículo 253: “*(...) Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.*”

que desaplicó la causal de inadmisibilidad del recurso contencioso por razones de incompetencia, señalándose que en todo caso lo procedente es la declinatoria al tribunal competente según las reglas previstas en el derecho procesal ordinario, cuando ello sea posible en atención a la acción planteada, pues sólo así se garantiza el acceso a la justicia, como premisa de la tutela judicial efectiva<sup>8</sup>.

Cosa distinta en la inobservancia del principio de la legalidad de la competencia lo cual, puede afirmarse ha impedido en el contencioso administrativo en Venezuela, la concreción de la tutela judicial como principio general y de la justicia como valor fundamental.

Pero aun siendo el contencioso administrativo en Venezuela un sistema judicial, es preciso reconocer que la determinación de sus competencias en relación con el control de la actividad administrativa, enfrenta un problema que no ha podido resolver la legalidad, y que se remonta a los orígenes del derecho administrativo, dado que la materia del contencioso administrativo se ha basado en nociones poco precisas, como son el acto administrativo, el acto presunto o tácito y el contrato administrativo, así como en la existencia de una multiplicidad de medios de impugnación, que ponen al Administrado en la necesidad de escoger un vía de acción que determina igualmente cambios en la competencia judicial.

En Venezuela este asunto se ha agravado por deficiencia y ausencia de una regulación legal respecto de la organización y acción de los tribunales contencioso administrativos, así como por una actuación judicial casuística que merma la situación de igualdad en que deben hallarse todos los ciudadanos frente al sistema de justicia.

A los fines de esta exposición abordaremos:

- 1) **En primer lugar este denominado problema de origen en la determinación material de la competencia del contencioso administrativo y sus manifestaciones en el contencioso administrativo en Venezuela,**
- 2) **Para luego referirnos a los problemas específicos de nuestro sistema contencioso administrativo, tanto por lo que se refiere a la legislación, como a la actuación del Juez en lo que se atañe a la determinación de las competencias de los órganos que integran este orden de tribunales.**
- 3) **Finalmente, haremos una breve referencia al recurso extraordinario de revisión de sentencias que se atribuye a la**

---

<sup>8</sup> En igual sentido se habría pronunciado el Tribunal Constitucional español en la sentencia 90/1991 de 25 de abril, al considerar ese precepto derogado por ser preconstitucional y vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, señalando que “*esa libre facultad de declarar en la sentencia la inadmisión del recurso por incompetencia del órgano, no es compatible con el derecho a un acceso sin obstáculos, innecesarios a la tutela judicial efectiva.*”

## **Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y su incidencia en la competencia del contencioso administrativo**

### **4) Conclusiones**

#### **1) El denominado problema de origen**

Bien se trate de un sistema administrativo de justicia, bien de un sistema mixto o judicialista, desde los orígenes del contencioso administrativo ha existido como problema de competencia la determinación de cuáles materias deben quedar al conocimiento de este orden de tribunales especializados y cuáles a los de la jurisdicción ordinaria. Es decir que no todo litigio en el que esté envuelta una administración pública debe necesariamente ir al contencioso administrativo.

En Francia donde existió una verdadera separación entre dos jurisdicciones: una administrativa y otra ordinaria, en palabras de Labauderé *“la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa se vio restringida, porque se la vinculó y limitó a las actividades de potestad pública en oposición a las actividades de gestión consideradas como competencia del juez judicial”*.<sup>9</sup> La tesis del servicio público definía en Francia las competencias de lo contencioso administrativo, primero sólo en el ámbito nacional y luego extendido a los ámbitos locales.

Por otra parte, la noción del juez contencioso administrativo como un juez de revisión y de la acción contencioso administrativa como un recurso objetivo convirtieron a la noción del acto administrativo en elemento definidor de la competencia judicial.

En Venezuela desde sus orígenes el contencioso administrativo se ha concebido como parte de la organización del Poder Judicial, pero la influencia francesa se hizo sentir en la consideración revisora de esta jurisdicción, al punto de que textos legales especiales calificaban como apelación la acción de revisión de un acto administrativo ante el órgano judicial. Así lo denominaba la Ley de Inquilinato cuando creaba el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y disponía que los actos administrativos que dictaba la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento en materia de regulación de alquileres se apelaría ante la este Tribunal. Tuvo la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia que precisar que:

*“Cuando un cuerpo legal especial concede apelación contra un acto administrativo, por ante un órgano de la jurisdicción contencioso - administrativa, debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso - administrativo previsto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”*.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> 2 De Labauderé André. Op. Cit. Pág. 54.

<sup>10</sup> Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11 de mayo de 1981, caso: Apelación de Pan American World Airways Inc.

Pero aún en las concepciones modernas del contencioso administrativo como un proceso subjetivo, un proceso de partes, un proceso en el que la Administración es uno de los sujetos de la relación procesal, la noción de acto administrativo seguía siendo el elemento definidor de la competencia judicial dado que el medio de impugnación para atacarlo es un recurso contra el acto, y de allí que la imprecisión de la noción del acto administrativo en muchos casos es la razón de una deficiente tutela judicial efectiva.

El recurso contencioso administrativo como medio de impugnación exige un acto administrativo, el cual según doctrina y jurisprudencia se define en atención a dos criterios: orgánico y material.

Cuando la Administración ejecuta una competencia legal dictará un acto administrativo; independientemente de la naturaleza de la función ejercida. Asimismo cuando un órgano no administrativo –que no pertenezca a la rama ejecutiva-, incluso un particular, ejecute una ley y ejerza función administrativa el resultado será un acto administrativo<sup>11</sup>.

A pesar de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos define legalmente el acto administrativo<sup>12</sup>, esta definición se refiere sólo a ciertos órganos de la Administración, por tanto resulta insuficiente para abarcar toda la actividad administrativa del Estado y por ende insuficiente para fijar la competencia judicial de los tribunales contencioso administrativos.

La afectación que a la tutela judicial efectiva produce esta indeterminación de la noción de acto administrativo se puede verificar algunos

---

<sup>11</sup> En la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 6 de mayo de 1993, caso: Ruperto Machado Silva y Pompeyo Davalillo vs. Liga Venezolana de Beisbol Profesional, expediente N° 9604, se afirma: “Reconoce esta Sala que en la actualidad, las transformaciones ocurridas en torno a las funciones del Estado han impuesto la ampliación del ámbito del recurso contencioso-administrativo. Como quiera que este proceso judicial tiene indefectiblemente por objeto un acto administrativo (artículo 206 Constitucional), la referida ampliación conlleva idéntica consecuencia respecto de la noción de acto administrativo. Ciertamente, la laxitud de la noción de acto administrativo ha permitido a la doctrina y jurisprudencia estimar viable el sometimiento al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, de actos que con anterioridad -y como consecuencia de una restricción formal u orgánica de su concepto- escapaban de tal control.

En efecto, se propugna abandonar criterios unívocos y adoptar otros más flexibles para caracterizar un determinado acto administrativo. En tal virtud, puede ahora sostenerse con razón, que el control jurisdiccional ejercido por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se extiende no sólo sobre los actos dictados por los órganos de la Administración Pública Nacional, Estadal o Municipal, centralizada o descentralizada, sino también respecto de los que provengan de cualquier organismo, público o privado, que haya sido validamente facultado por la Ley o por el órgano competente para proveer a la satisfacción de los intereses colectivos, o lo que es lo mismo, para ejercer funciones administrativas.

Es requisito indispensable para que un acto emanado de un particular pueda ser calificado de “administrativo”, que el mismo - a más de atender a la satisfacción de intereses colectivos- haya sido dictado en ejecución de un texto legal o por virtud de un acto delegatorio anterior a él. No basta la sujeción ordinaria del particular a la Ley, antes bien, se precisó que el Legislador o la propia Administración le atribuya a aquél, en forma específica el, ejercido de una función administrativa.”

<sup>12</sup> El artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone: “Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la administración pública.”

ejemplos: Así, los cambios constantes de la jurisprudencia en materia laboral administrativa. El caso de los actos administrativos dictados por autoridades administrativas, como son las Inspectorías del Trabajo y las ya extintas Comisiones Tripartitas dio lugar a una inaceptable inestabilidad de la competencia judicial. Así primero y a pesar de la doctrina administrativa antes expuesta que permitía calificarlos como tales, la jurisprudencia en un primer momento los excluyó del contencioso administrativo al no considerarlos actos administrativos, porque tratando la resolución de una controversia patrono-trabajador tendrían naturaleza jurisdiccional<sup>13</sup>. Pronto este criterio se modificó y entonces pasaron todos estos casos a la jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de decisiones que ahora sí partían de su consideración como actos administrativos<sup>14</sup>.

Y cuando ya parecía pacífica esta interpretación jurisprudencial, volvió la Corte a cambiar la competencia judicial al considerar que aun cuando eran actos administrativos su naturaleza laboral imponía su juzgamiento por los tribunales laborales que por virtud de esta sentencia se convertían en tribunales contencioso-administrativos de excepción<sup>15</sup>.

El paseo de los expedientes entre los tribunales contencioso administrativos y laborales adquirió mayor gravedad cuando, tratándose de una interpretación judicial y no de una norma expresa de competencia, los tribunales laborales no aceptaban la declinatoria de los contenciosos y se planteaba de este modo un conflicto de competencia que remitían estos a la Casación Civil por no tener superior común. El caso es que en este tema de definición de la competencia los expedientes pasaban años viajando de tribunal en tribunal.

Otro asunto que queremos mencionar, en relación con este problema de origen, esto es la vinculación de la competencia a la noción de acto administrativo es el tema de los denominados, actos de autoridad. Y es que la doctrina administrativa considera que incluso los particulares pueden excepcionalmente estar habilitados por una Ley para cumplir una función administrativa, y por ende los actos que dicten en ejercicio de esta competencia legal deberán tenerse como actos administrativos. La Ley no había incluido esta categoría en modo alguno, pero había una norma que atribuía a la Corte de lo Contencioso Administrativo una competencia residual, para conocer de la nulidad de todo acto que no estuviere atribuida a otro órgano judicial y fue ella

---

<sup>13</sup> Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 18 de junio de 1963, caso: José L. Negrón y otros.

<sup>14</sup> Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 17 de abril de 1991, caso: Automercados Santa Rosa de Lima, C.A. y sentencia de la misma Sala de fecha 10 de enero de 1980, caso Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo.

<sup>15</sup> En la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 1 de julio de 2007, caso Corporación Bamundi se indica: “...las nuevas competencias de los Tribunales del Trabajo en materia de nulidad de actos administrativos sólo resultan aplicables para las demandas de nulidad ejercidas contra las decisiones de la Administración del Trabajo (...) los Juzgados del Trabajo adquieren el carácter de tribunales especiales de lo contencioso administrativo en materia laboral, cuando conocen de estas demandas de nulidad, con excepción de los casos contemplados en los artículos 425, 465 y 519, todos de la Ley Orgánica del Trabajo.”

entonces la encargada esta vez de ir delimitando en que casos se consideraba se producían este tipo de actos.

El problema nuevamente se presentó cuando esta jurisprudencia no mantuvo criterios constantes. El caso de los profesores universitarios de Instituciones de Educación Superior privados es ejemplo de esta situación. Primero se consideró acto administrativo la designación y otras actuaciones relativas al escalafón universitario<sup>16</sup>, por estimarlas actos a través de los cuales las Universidades Privadas llevan a cabo el servicio público de la educación superior.

Luego se desechó esta posición estimándose que siendo entes privados debía ser tratado como una relación laboral y competencia de los tribunales ordinarios. Sin embargo, cuando en aplicación de este criterio, la Corte Primera declaró inadmisibile el recurso de nulidad intentado por un profesor de la Fundación Idea (fundación privada del Estado para la Educación Superior), el particular apeló, apelación que fue negada por tratarse de una competencia de la Corte en única instancia, pero al recurrir de hecho la Sala Político-Administrativa oyó directamente la apelación y revocó la inadmisibilidad señalando que se trataba de un acto administrativo<sup>17</sup>. Para modificar este criterio de competencia el Tribunal Supremo conoció de una apelación para lo

---

<sup>16</sup> En la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 19 de enero de 1988, caso: Ramón Escovar León vs. Universidad Católica Andrés Bello se indica: *“Estas normas permiten concluir que en el caso de la universidad Católica Andrés Bello, el acto de nombramiento de su personal docente y de investigación no es discrecional (...) Tal proceso de designación, independientemente del sistema escogido de selección, concurso, contratación, o de invitación a participar en una contratación, debe practicarse, y aparecer reflejado en los respectivos actos de postulación y de nombramiento por su parte del Consejo y del Rector, respectivamente, a través de su correspondiente motivación. Requisito este aplicable también en los actos de nombramiento de profesores por parte de a Universidades privadas, independientemente del tipo de relación que originen posteriormente entre aquéllos y las Universidades mencionadas, por tratarse de actos a través de los cuales dichas Universidades llevan a cabo la prestación del servicio público de educación superior, mediante la autorización que les ha sido concedida por el Estado (...) En consecuencia, la Corte estima que las decisiones recurridas carecen de los que se ha denominad “motivación material” de los actos administrativos (...).”*

<sup>17</sup> En la sentencia N° 267 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 14 de mayo de 1998, caso: Jaime Requena vs. Fundación Instituto de Estudios Avanzados (Fundación IDEA) expediente N° 13.911, se expresa: *“La consagración de los actos de autoridad, es una de las formas a través de la cual la jurisdicción contencioso-administrativa ha contribuido al afianzamiento del Estado de Derecho y al control de la arbitrariedad de los entes dotados de poder capaz de incidir sobre la esfera jurídica de otros sujetos. No pareciera justo que los actos de los entes públicos estén sometidos al control de los tribunales especiales, como lo son los contencioso-administrativos, por el hecho de que los mismos están dotados de una fuerza ejecutoria y de una presunción de legitimidad y son capaces de incidir sobre los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados y, otros actos con iguales características pero dictados por sujetos constituidos originalmente bajo la forma de derecho privado, no puedan ser objeto de tal control. (...)*

*Es, en base a tales premisas que la ampliación del contencioso administrativo lleva, entre otras cosas, al reconocimiento de la existencia de que sujetos constituidos bajo la forma de derecho privado, ejercen funciones públicas a través de actos públicos y a algunas de sus decisiones, se tienen como actos de autoridad. (...)*

*Ahora bien, más significativa que la relación de personal, es el objetivo mismo del ente creado por el Estado para cumplir con fines públicos de investigación, de docencia, y de desarrollo académico. Esta circunstancia, por si sola no puede menospreciarse, más aún cuando ella implica la necesidad del ente de dictar actos válidos, en relación con todos los sujetos que en una u otra forma se vinculan a su entorno (autarquía).”*

cual era incompetente, sin más, sin argumento procesal alguno, para ese solo caso. La competencia en este sentido se ha calificado en este caso como una mera forma, un tecnicismo propio de la legalidad formal, que la tutela judicial efectiva permitía inobservar<sup>18</sup>.

Cómo puede construirse una tutela judicial efectiva si la competencia se califica como un tecnicismo. Todo este proceder desbordando los límites de la legalidad de la competencia, crearon una situación desigual, beneficiaron a un particular, sin crearse una norma general que regulase con carácter permanente esta posibilidad de acudir al contencioso a impugnar este tipo de actos.

Por ello no es de extrañar que en fecha reciente, 29 de abril de 2009, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia haya inadmitido un recurso de nulidad contra el acto que terminaba la relación de servicio de un profesor universitario de un ente de esta naturaleza, el IESA, por considerar la relación de naturaleza laboral, y a pesar de afirmarse que *“dicho Instituto es un ente de derecho privado que en virtud de una disposición legal, ejerce potestades públicas o un servicio público”*.<sup>19</sup>

Por otra parte, la noción de acto administrativo es además un problema para definir las competencias judiciales porque no siempre la Administración resuelve expresamente el asunto sometido a su consideración. El silencio y el caso de los actos tácitos, es otro gran problema del contencioso administrativo.

Y es que existe toda una gama de medios de impugnación los cuales inciden en las competencias, no hay, como probablemente debería haber, una acción contenciosa administrativa con pretensiones anulatorias, declarativas, constitutivas, resarcitorias, sino que si se trata de un acto el mecanismo, como se dijo es el recurso de nulidad. La ausencia del acto complica terriblemente al particular la determinación de la competencia judicial pues la jurisprudencia no es pacífica en admitir que este caso se impugne mediante el recurso de nulidad o la acción por abstención y de nuevo habrá casos en que lo acepta de una

---

<sup>18</sup> Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 5 de octubre de 2000, caso Idea.

<sup>19</sup> Sentencia N° 512 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 29 de abril de 2009, caso: Rosario Lorenza Trigo vs. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) expediente N° 2008-1009. En esta decisión se afirma: *“De las cláusulas anteriormente transcritas se evidencia la manifestación de voluntad de ambas partes de regular los términos de la relación de empleo entre la recurrente y el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), de allí que debe esta Sala establecer que el acto impugnado no constituye un acto de autoridad, como erróneamente lo calificó la representación judicial actora, pues, si bien dicho Instituto es un ente de derecho privado que en virtud de una disposición legal, ejerce potestades públicas o un servicio público, al haber acordado “la rescisión de un contrato de trabajo”, regido por el Reglamento de Carrera de los Profesores e Investigadores del IESA, la jurisdicción contencioso-administrativa no es la llamada a controlar dicha actuación, toda vez que, tal como lo expresaron los apoderados de la parte actora, ésta no ostenta la condición de funcionaria pública y el acto recurrido no fue dictado en ejercicio de la facultad disciplinaria atribuida a los institutos de educación superior por la mencionada Ley Orgánica de Educación, sino como antes se expresó, se dio por terminada una relación laboral en el marco de un contrato de trabajo suscrito entre las partes.”*

forma y casos en los que simplemente lo rechaza, dejando al particular, en general, en una situación de indefensión, pues debe tratar de adivinar a futuro cuál va a ser el comportamiento del Juez en la materia, y ello a los fines de definir la competencia que es la puerta de acceso al órgano judicial y el primer paso para la consecución de la tutela judicial efectiva.

Finalmente, una breve mención al tema de los contratos administrativos. De esta noción dependía en el pasado que la competencia en una demanda fuera a un tribunal o a otro<sup>20</sup>. Y de nuevo pueden verificarse los cambios de criterio en esta materia, dejando al administrado en la misma situación de indefensión cuando se depende de un criterio del juez al momento mismo de conocer el caso para definir su competencia.

La legislación relativa a la competencia del contencioso administrativo hace referencia a los contratos administrativos, pero no establece criterios de determinación de esa categoría de contratos<sup>21</sup>.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia regulaba la competencia respecto de los contratos administrativos, al disponer en su artículo 42, numeral 14, que correspondía a la Sala Político Administrativa “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 la República, los Estados o los Municipios”<sup>22</sup>.

Aun cuando el uso de los contratos administrativos es bastante frecuente por la Administración, en Venezuela no contamos con una legislación específica para aquellas contrataciones celebradas por la Administración Pública –como ocurre en el caso de España o de Colombia- que regule a su vez los contratos administrativos.

Es así que la figura del contrato administrativo se perfiló por vez primera en Venezuela por vía jurisprudencial, a través de la conocida sentencia dictada por la Corte Federal y de Casación en fecha 5 de diciembre de 1944 (Caso: *N.V. Aannemersbedrijf*, también conocida como *Puerto La Guaira*)<sup>23</sup>. En su

---

<sup>20</sup> En estos momentos, conforme a la jurisprudencia todas las acciones contractuales, con independencia de si el contrato califica como administrativo o no son conocidas por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa.

<sup>21</sup> El contrato administrativo se define como aquel que celebra, directa o indirectamente, la Administración pública, en cualquiera de sus manifestaciones –central y descentralizada, territorial o funcionalmente- con otro sujeto de derecho –público o privado- para satisfacer una finalidad pública y gobernado fundamentalmente por normas de derecho administrativo, tanto en la etapa previa a su formación –licitación, concurso, subasta-; como en su ejecución –cláusulas exorbitantes-; y revisión –jurisdicción contencioso administrativa.

<sup>22</sup> Dicha disposición fue ratificada en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la cual establece que le compete “...como más alto Tribunal de la República: [...] .25. 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 la República, los estados o los municipios, si su cuantía excede de setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.)”

<sup>23</sup> En esta sentencia la Corte resolvió el conflicto planteado a raíz de la ejecución defectuosa de un contrato de obras suscrito por el entonces Ministro de Obras Públicas con la compañía holandesa *N.V.*

decisión, la Corte consideró como administrativo, y por ende, sujeto a un régimen de ejecución preponderante de Derecho Público y al conocimiento del contencioso administrativo, ese contrato de obras y abandonó la vieja postura de aplicar las disposiciones del Derecho Civil a los contratos de obras públicas.

A partir de esta decisión, la figura del contrato administrativo fue desarrollándose de manera paulatina por medio de la jurisprudencia (vgr. Caso Machado Machado en 1954) hasta llegar a célebres decisiones, como la dictada el 11 de julio de 1983 por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, caso *Acción Comercial, S.A.*, en la cual se explicó de manera explícita la existencia de contratos administrativos distintos de los de Derecho Común celebrados por la Administración y se ratificó que tales contratos serán identificados como tales, siempre que ellos involucren la satisfacción general del interés público y estarían sometidos al contencioso administrativo<sup>24</sup>.

No obstante esa evolución jurisprudencial que fijó criterios claros de diferenciación de los contratos administrativos, la ausencia de instrumentos legales con reglas concretas atinentes a su distinción y ejecución, planteó el problema de indeterminación que dio lugar a sentencias en las que se rechazó el conocimiento de acciones contencioso administrativas para casos concretos, generando la situación de inseguridad jurídica y afectación de la tutela judicial efectiva mencionada.

En ese sentido bajo el criterio amplio se habían calificado como administrativos, entre otros:

- (i) El contrato de concesión para la explotación de un cementerio.<sup>25</sup>
- (ii) El contrato de venta o arrendamiento de terrenos ejidos por los Concejos Municipales.<sup>26</sup>
- (iii) El contrato de arrendamiento de un matadero municipal para el abastecimiento de los mercados municipales a precios populares.<sup>27</sup>
- (iv) El contrato de concesión para la extracción de piedra y granzón de un terreno ejido.<sup>28</sup>

---

*Aannemersbedrijf voorhen T. den Brejen Van den Bout*, para la reconstrucción y mejoras del Puerto de La Guaira.

<sup>24</sup> Esta misma posición fue luego ratificada en fallos posteriores del Tribunal Supremo (vgr. casos *Cervecería de Oriente* 11 de agosto de 1983 y *Hotel Isla de Coche I*, de 1986).

<sup>25</sup> Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 11 de agosto de 1988. Caso: *Cementerio Monumental Carabobo*.

<sup>26</sup> Sentencias de la Sala Político-Administrativa del 11 de agosto de 1988. Caso: *Industrias Mito Juan, C.A.*; 19 de noviembre de 1992. Caso: *Construcciones El Tigre, C.A.*; 4 de marzo de 1993. Caso: *Juan José Mesa González*.

<sup>27</sup> Sentencias de la Sala Político-Administrativa del 11 de febrero de 1993. Caso: *Tenerías Unidas, C.A.*; 9 de diciembre de 1993. Caso: *Fábrica de Embutidos Brill y Volk, C.A.*

De forma aislada se negó tal condición para dos casos referidos a la compra-venta de ejidos municipales<sup>29</sup> al asumirse ahora una visión restringida del servicio público, por considerar que los contratos de compraventa de terrenos ejidos no tenían como fin la prestación de un servicio público y que debía atenderse a la prevalencia de la teoría de las cláusulas exorbitantes sobre la noción de servicio como criterio determinante de la naturaleza administrativa del contrato.

Posteriormente, sin embargo, se vuelve a la posición original<sup>30</sup>, cuando la Sala retomó el criterio del servicio público en sentido amplio como elemento determinante de la naturaleza administrativa del contrato y estableciendo el carácter administrativo de contrato de compraventa de inmuebles por parte de un ente público (Fogade) durante la crisis financiera, por estimar que éstos atendían a la protección del interés colectivo, desde que tenían como finalidad garantizar los depósitos del público y restablecer la liquidez y solvencia del sistema bancario.

Es claro pues que esta imprecisión del término “contrato administrativo” afectó por años la tutela judicial efectiva en el contencioso administrativo en Venezuela, y esta situación transitoriamente se encuentra superada al haber establecido la jurisprudencia al competencia del contencioso administrativo para todas las acciones contractuales, independientemente de la naturaleza administrativa del contrato.

## **2) Problemas específicos de la organización del contencioso administrativo en Venezuela**

El artículo 259 de la Constitución dispone que la jurisdicción contencioso administrativa le corresponde al Tribunal Supremo de Justicia ay a los demás tribunales que determine la Ley.

---

<sup>28</sup> Sentencias de la Sala Político-Administrativa del 11 de febrero de 1993. Caso: Tenerías Unidas, C.A.; 9 de diciembre de 1993. Caso: Fábrica de Embutidos Brill y Volk, C.A.

<sup>29</sup> Sentencias de la Sala Político-Administrativa del 29 de abril de 1998. Caso: Antonio Cuestas Cassis, y 22 de julio de 1998. Caso: Anibal Enrique García. Es estas decisiones la jurisprudencia consideró que debía interpretarse la noción de servicio público en sentido restringido, bajo el fundamento de que dicha noción: «...implica una competencia especial, derogatoria de las reglas procesales ordinarias sobre competencia. Además, de adoptarse un criterio amplio de la noción de servicio público, la casi totalidad de los contratos que celebren los entes territoriales caerían bajo la competencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, lo que no pudo ser la intención del legislador pues, precisamente, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia quiso reducir el ámbito de competencias de la Sala Político-Administrativa en este campo, al variar la redacción de la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal que le confería competencia –numeral 28 del artículo 7- para conocer de los mismos asuntos a los cuales se refiere la ley vigente, pero con respecto a todo tipo de contratos celebrados por la República. Al arribar entonces a una concepción amplia de servicio público, como fundamentadora de la noción de contrato administrativo, se llegaría entonces a la misma solución de la Ley Orgánica de la Corte Federal del 2 de agosto de 1953, situación que –interpreta esta Corte- se quiso reducir a una categoría bien restringida de contratos».

<sup>30</sup> Sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 14 de octubre de 1998, caso: Carlos E. Stelling. En igual sentido, esto es, en base a la **la noción de servicio público en sentido amplio** como elemento determinante de la condición “administrativa” de los contratos celebrados por la Administración, la sentencia Sala Político-Administrativa de fecha 3 de agosto de 2000, Caso: Provenexport).

Asimismo contempla su competencia para:

(i) anular actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho; (ii) condenar al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; (iii) conocer de los reclamos por la prestación de servicios públicos; y (iv) disponer lo necesario para el restablecimiento de las saturaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

A pesar de que norma similar estaba contenida en la Constitución del 61, nunca ha sido dictada una Ley de lo contencioso administrativo. Con carácter provisional, se incluyeron algunas disposiciones en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el año 76<sup>31</sup>, provisionalidad de que duró hasta el año 2004, 28 años, cuando se dictó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia <sup>32</sup>que con una pésima técnica legislativa también contiene estos aspectos pero que inexplicablemente omitió toda regulación de los tribunales contencioso administrativos distintos a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo y existentes con base a la derogada Ley de la Corte<sup>33</sup>.

Ello llevó al Tribunal Supremo de Justicia a dos pronunciamientos distintos para dar sentido a lo ocurrido. De una parte, la Sala Constitucional indicó que, sin que ello implique una “reviviscencia” de la Ley derogada debía observarse para determinar cuáles eran los tribunales contencioso administrativos que habían operado bajo la estructura y competencias de la Ley derogada debía observarse sus disposiciones pues “se trata de aplicar alguna normativa más adecuada y la menos engorrosa posible” para “evitar confusiones y distorsiones innecesarias” concluyendo en la novedosa doctrina de la posibilidad del juez de aplicar normas derogadas –asunto complejo, en palabras de la Sala- utilizándolas como reglas de integración del derecho pues es un deber ser que no forma parte del ordenamiento jurídico pero sirve de referencia equiparando esto con el uso de ciertas reglas éticas, consuetudinarias y jurisprudenciales y hasta de origen doctrinario. Justificando lo injustificable en derecho se concluye que la aplicación de las leyes derogadas es posible “para resolver conflictos que casualmente, dicha norma solucionaba cuando era exigible<sup>34</sup>.”

A pesar de esta novedosa posición jurisprudencial, la Sala Político Administrativa consideró que mejor que utilizar la norma derogada, era fundamentar en el principio de tutela de judicial efectiva y su condición de

---

<sup>31</sup> Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, Gaceta Oficial N° 1.893, Extraordinario de fecha 30 de julio de 1976.

<sup>32</sup> Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia - Gaceta Oficial N° 37.942 de fecha 20 de mayo de 2004.

<sup>33</sup> Cabe destacar que además de los tribunales contencioso administrativos generales han existido y existen tribunales contencioso administrativos especializados por la materia: funcional, inquilinaria, tributaria, agraria, etc., que en algunos casos también han planteado este mismo tipo de problemática, como es la de pretender resolver los asuntos de fijación de la jurisprudencia no mediante la aplicación de la Ley sino mediante la innovación normativa.

<sup>34</sup> Sentencia n° 1031 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 27 de julio de 2005, caso Procuradora del Estado Anzoátegui y sentencia n° 1038, caso Centro Petrol, C.A..

órgano rector del contencioso administrativo<sup>35</sup> para determinar mediante una sentencia cuáles son los tribunales que integran la jurisdicción contencioso administrativa y cuáles las competencias que a cada uno de éstos corresponde ejercer<sup>36</sup>.

A todo evento este principio nunca le habilitaría para frente a una delimitación legal, hacer una modificación judicial de las competencias. En este sentido, la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia hizo una muy práctica repartición de competencias entre la Sala, las Cortes de lo Contencioso y los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo. Se regularon las competencias distinguiendo el control de la legalidad de la actividad administrativa y la responsabilidad contractual y extracontractual de la administración.

Pero además modificaron las regulaciones de la derogada Ley y en cierto modo modificó sus propias competencias previstas en la Ley vigente, cuando por ejemplo incluyeron las demandas contra entes descentralizados en los cuales Estados y Municipios tengan participación decisiva<sup>37</sup>.

De manera que la regulación de la competencia, que está constitucionalmente reservada a la Ley se ha hecho por vía de sentencias normativas y se ha modificado de forma particular en casos concretos.

Adicionalmente debemos mencionar la modificación de la competencia legalmente atribuida por vía de la desaplicación por inconstitucionalidad. De esta última posibilidad hay que mencionar la realizada por la Sala Constitucional en sentencia de fecha 14 de marzo de 2000, en la cual habiendo declarado la inadmisibilidad de un amparo procedió no obstante a realizar un pronunciamiento de fondo decidiendo una desaplicación no al caso concreto, es decir, decidiendo como si estuviera conociendo una acción de nulidad por inconstitucionalidad. En este caso, modificó la competencia de la Corte de lo Contencioso Administrativo, eliminando los casos en que según la Ley debía conocer de en única instancia. Se invocó en esta decisión el principio de doble instancia como derecho fundamental, obviando, sin embargo, que la misma situación del conocimiento en única instancia opera cuando la competencia corresponde en primera y única instancia a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Esta invocación no puede equipararse al mecanismo de asignación de competencias atribuidas por Ley a un órgano integrado por varias salas, en las que el Presidente asigna el expediente, por cuanto en este caso se trata de tribunales independientes.

<sup>36</sup> Sentencia n° 2271 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 24 de noviembre de 2004, caso Tecno Servicio Yes´Card, C.A.

<sup>37</sup> El artículo 5 de la Ley del Tribunal Supremo de Justicia se refiere únicamente a las demandas contra “...algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual la República ejerza un control decisivo y permanente...”. También puede decirse lo mismo respecto de las apelaciones en materia de reclamos por prestación de servicios públicos que la Ley atribuye a la Sala Político Administrativa, respecto de todas las sentencias dictadas por los Tribunales Contencioso Administrativos, pero la Sala en su regulación lo limita a las dictadas por las Cortes de lo Contencioso Administrativo, atribuyendo a éstas las relativas a sentencias de los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos.

<sup>38</sup> Sentencia N° 87 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 14 de marzo de 2000, caso: *Elecentro y Cadela* expediente N° 2000-581. Magistrado Ponente Dr. Moisés A. Troconis Villarreal. En ella se afirma: “En consecuencia, visto que el último aparte, primer párrafo, del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dispone lo siguiente: “**Contra las decisiones**

El otro caso importante fue la decisión de la Sala Político-Administrativa, esta vez, mediante la cual decidió que el principio de unidad de la jurisdicción justificaba una modificación sustancial del contencioso administrativo en el sentido estructural en cuanto que en lugar de ser un orden de tribunales para enjuiciar a la Administración, como histórica, constitucional y legalmente ha sido concebido, debía también abarcar las demandas que ésta intentase contra los particulares, con base en el principio de unidad de la competencia.<sup>39</sup>

### **3) Breve referencia al recurso extraordinario de revisión de sentencias que se atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y su incidencia en la competencia del contencioso administrativo**

La Constitución del 99 creó en el Tribunal Supremo de Justicia una Sala Constitucional a la que atribuyó, entre otras, competencia para “Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva”<sup>40</sup>.

Esta competencia se refiere como su texto lo indica a la materia de amparo constitucional y control difuso de la constitucionalidad que según la exposición de motivos “no puede ni debe entenderse como parte de los derechos a la defensa, tutela judicial efectiva y amparo consagrados en la Constitución, sino, según lo expuesto, como un mecanismo extraordinario de

---

*que dicte dicho Tribunal en los asuntos señalados en los ordinales 1 al 4 de este artículo no se oírá recurso alguno”; visto que la citada disposición es incompatible con las contenidas en el artículo 8, numerales 1 y 2 (literal h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las cuales están provistas de jerarquía constitucional y son de aplicación preferente; visto que el segundo aparte del artículo 334 de la Constitución de la República establece lo siguiente: “En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente”; esta Sala acuerda dejar sin aplicación la disposición transcrita, contenida en el último aparte, primer párrafo, del artículo 185 de la Ley Orgánica en referencia, debiendo aplicarse en su lugar, en el caso de la sentencia que se pronuncie, de ser el caso, sobre el recurso contencioso administrativo de anulación interpuesto por la parte actora ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (expediente N° 99-22167), la disposición prevista en el último aparte, segundo párrafo, del artículo 185 eiusdem, y la cual es del tenor siguiente: “Contra las sentencias definitivas que dicte el mismo Tribunal ... podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, ante la Corte Suprema de Justicia (rectius: Tribunal Supremo de Justicia)”. Así se decide.(...)*

*Deja sin aplicación la disposición prevista en el último aparte, primer párrafo, del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuyo texto es del tenor siguiente: “Contra las decisiones que dicte dicho Tribunal en los asuntos señalados en los ordinales 1 al 4 de este artículo no se oírá recurso alguno”, debiendo aplicarse en su lugar la disposición prevista en el último aparte, segundo párrafo, del artículo 185 eiusdem.”*

<sup>39</sup> Sentencia N° 1315 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 07 de septiembre de 2004, caso: Alejandro Ortega Ortega vs. Banco Industrial de Venezuela, C.A. (BIV). En ella se señala: “En tal sentido, y aunado a las consideraciones expuestas en el fallo antes citado, en atención al principio de unidad de competencia, debe establecer esta Sala que igualmente resultan aplicables las anteriores reglas para el conocimiento de todas las demandas que interpongan cualesquiera de los entes o personas públicas mencionadas anteriormente contra los particulares o entre sí.”

<sup>40</sup> Artículo 336, numeral 10.

*revisión cuya finalidad constituye únicamente darle uniformidad a la interpretación de las normas y principios constitucionales.”*

No debía por ende esta competencia afectar el tema de lo contencioso administrativo, salvo para el caso que la técnica de la desaplicación por inconstitucionalidad fuere utilizada.

Sin embargo, la Sala Constitucional modificó esta competencia constitucional mediante sentencia en la cual decidió que no sólo no se limitaba la revisión a los casos de amparo y desaplicación, sino que tampoco se limitaba a lo decidido por otros tribunales, pues las otras Salas del mismo Tribunal estaban igualmente sometidas a ella<sup>41</sup>, incluida la Corte en Pleno que

---

<sup>41</sup> Sentencia N° 93 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 6 de febrero de 2001, caso: Corporturismo. En esta sentencia se afirma: “*Para determinar el ámbito de la potestad revisora de sentencias de amparo definitivamente firmes por parte de esta Sala, es necesario ante todo, interpretar lo establecido en el Texto Constitucional. En este sentido, el numeral 10 del artículo 336 antes citado, establece la potestad extraordinaria de esta Sala para revisar las sentencias de amparos definitivamente firmes, así como de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República. Ahora bien, esta norma constitucional no intenta de manera alguna crear una tercera instancia en los procesos de amparo constitucional o de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas. El precepto constitucional referido lo que incorpora es una potestad estrictamente excepcional, extraordinaria y discrecional para la Sala Constitucional. Es por ello que esta Sala, al momento de ejecutar tal potestad de revisión de sentencias definitivamente firmes, está obligada, de acuerdo a una interpretación uniforme de la Constitución, y en consideración de la garantía de la cosa juzgada, a ser excesivamente prudente en cuanto a la admisión y procedencia de recursos que pretendan la revisión de sentencias que han adquirido dicho carácter de cosa juzgada judicial.*

*No obstante, esta potestad extraordinaria que en este aspecto le otorga el Texto Fundamental a esta Sala no es amplia ni ilimitada, sino que se encuentra restringida, no sólo por cuanto se refiere de una manera taxativa a un determinado tipo de sentencias definitivamente firmes, sino que, igualmente, con base en la unión, integración y coherencia que debe existir en las normas constitucionales como parte de un todo, la propia Constitución, al establecer la garantía de la cosa juzgada en su artículo 49 limita la potestad extraordinaria de revisión.*

*En consecuencia, es restringida la potestad extraordinaria de esta Sala para quebrantar discrecional y extraordinariamente la garantía de la cosa juzgada judicial, por lo que debe interpretarse, entonces, la potestad de revisión extraordinaria de sentencias definitivamente firmes de esta Sala, de una manera estrictamente limitada, y sólo en lo que respecta al tipo de sentencias o a las circunstancias que de forma específica establece la Constitución y que serán indicadas más adelante.*

*En lo que respecta a la norma contenida en el numeral 10 del artículo 336, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es expresa en cuanto al límite de la potestad de revisión de esta Sala a sólo dos tipos de sentencias definitivamente firmes: las sentencias de amparo constitucional; y las sentencias de control de la constitucionalidad de leyes o normas jurídicas. En este sentido, a pesar de la posible violación de derechos fundamentales que se verifiquen en sentencias diferentes a las taxativamente indicadas en el numeral 10 del artículo 336 de la Carta Magna, esta Sala se encuentra constreñida expresamente por la Constitución en lo que respecta específicamente a esta norma, así como por la garantía de la cosa juzgada de conformidad con lo establecido en numeral 7 del artículo 49 del Texto Constitucional.*

*Habiéndose establecido lo anterior, es incuestionable la potestad discrecional y extraordinaria de esta Sala para revisar aquellas sentencias específicamente establecidas en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución, es decir, las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de la constitucionalidad de normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República (...)*

*Sólo de manera extraordinaria, excepcional, restringida y discrecional, esta Sala posee la potestad de revisar lo siguiente:*

- 1. Las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional de cualquier carácter, dictadas por las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y por cualquier juzgado o tribunal del país.*
- 2. Las sentencias definitivamente firmes de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas por los tribunales de la República o las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia.*

no es otra cosa que todas las Salas reunidas en conjunto, y de allí los propios integrantes de la Sala Constitucional, llevando al absurdo de que al decidir esta revisión deben inhibirse aquellos que de la Sala Constitucional hubieren concurrido a la formación de la sentencia revisada<sup>42</sup>.

Con esta ampliación se plantea entonces que la Sala Constitucional actúa como órgano extraordinario de revisión respecto del contencioso administrativo, llegando a producirse casos en los cuales ésta ha debido declinar un recurso de esta naturaleza por estimarlo competencia de la Sala Político-Administrativa y lo ha conocido luego por esta vía de revisión constitucional revocando lo decidido y ordenando nueva sentencia conforme a los criterios por ella expuestos<sup>43</sup>.

#### **4) Conclusiones**

a) La legalidad de la competencia es una formalidad esencial del proceso y en particular del proceso contencioso administrativo

b) La tutela judicial efectiva exige el respeto a la legalidad de la competencia judicial, lo cual implica normas generales que enumeren las materias atribuidas a cada uno de estos tribunales

c) La legalidad de la competencia no se verifica en el contencioso administrativo en Venezuela, y, por ende, no existe una tutela judicial efectiva.

d) No existe una ley que regule la organización y competencias del contencioso administrativo, por lo que la determinación de la competencia judicial en el contencioso administrativo depende de las decisiones de la jurisprudencia que las ha fijado bien con carácter general (sentencias normativas), bien al caso concreto, innovando, modificando y desaplicando normas legales.

---

*3. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país apartándose u obviando expresa o tácitamente alguna interpretación de la Constitución contenida en alguna sentencia dictada por esta Sala con anterioridad al fallo impugnado, realizando un errado control de constitucionalidad al aplicar indebidamente la norma constitucional.*

*4. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional. En estos casos hay también un errado control constitucional."*

<sup>42</sup> Sentencia N° 233 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 11 de marzo de 2005 caso: Julián Isafas Rodríguez Díaz Solicitud de Revisión 14 de agosto de 2002 Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. Expediente N° 04-3227.

<sup>43</sup> Así se puede mencionar el caso de la sentencia N° 165 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 2 de marzo de 2005 caso: Héctor Augusto Serpa Arcas (Sentencia Revisión), Expediente N° 2005-0243743 y la sentencia N° 743 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 3 de junio de 2009, Expediente N° 15094 del mismo caso, que tuvo que dictarse nuevamente con base a los criterios expuestos en la decisión de la Sala Constitucional.

e) La competencia en el contencioso administrativo depende de la noción de conceptos imprecisos como son el acto administrativo, el acto tácito o presunto; el contrato administrativo, etc.

f) La competencia depende de una multiplicidad de medios de impugnación cuya selección depende a su vez de las pretensiones la parte accionante cuya escogencia no se corresponde con una regulación legal precisa.

g) El tema de las competencias del contencioso administrativo es bastante complejo. No hay ni puede haber tutela judicial efectiva si el particular no puede determinar fácilmente a cual órgano debe acudir a plantear sus pretensiones.

f) Está plenamente justificado el reclamo que se ha venido haciendo acerca de la necesidad de una Ley Orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa.

h) Hasta tanto esto se efectúe no podrá proclamarse la existencia de un real sistema de justicia, pues no es tal aquél en el que el acceso se dificulta desde el momento en que la determinación misma del tribunal competente es una tarea verdaderamente difícil y complicada.

i) Conspira contra un buen sistema de justicia la falta de precisión legal en la asignación de competencias judiciales, pero conspira aún más la constante variación de los criterios jurisprudenciales sobre la competencia así como la indebida legislación de esta materia por parte del sentenciador, aun cuando éste sea el propio Tribunal Supremo.