

NOTAS SOBRE ALGUNOS FALLOS DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA RESPECTO A LA DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL COMPETENTE PARA CONOCER DE DEMANDAS PATRIMONIALES.

Miguel Ángel Torrealba Sánchez*

I. Marco Introdutorio

1. El tema de la competencia para conocer de demandas patrimoniales contra los entes públicos y estatales ha sido objeto de variadas controversias en nuestro país, producto tanto de la regulación contenida en el Derecho Positivo como de la interpretación jurisprudencial de éste. Así por ejemplo, en su momento, la inclusión en el fuero del contencioso-administrativo venezolano de la competencia para conocer de las demandas contra las “*empresas en las que el Estado tenga participación decisiva*”, establecida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículos 42.15, 182.2° y 185.6°), generó polémica en cuanto a su justificación conceptual y delimitación práctica.
2. En ese sentido, luego de dos décadas, la conclusión jurisprudencial apuntó, en el caso de la justificación respecto a que tal competencia residiera en los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para el caso de pretensiones contra entes mercantiles estatales, a que ella tenía como fin -al igual que en el caso de las demandas contra la República y los Institutos Autónomos Nacionales- proteger los intereses públicos involucrados, por lo que se trataba fundamentalmente de un fuero atrayente del contencioso-administrativo instaurado *en atención a la naturaleza pública o estatal de la entidad demandada*, y por ende, de la índole pública del patrimonio asignado a tales personas.

* Profesor de Derecho Administrativo de Pregrado de la Universidad Central de Venezuela y de Postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello.

Sólo se permitían excepciones a ese fuero en el caso de demandas patrimoniales reguladas por las leyes laboral, de tránsito y agraria, dada la especialidad de tales materias.

3. Más recientemente, el asunto pareció replantearse como consecuencia del cambio pautado en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, al sustituirse los términos de la aludida atribución competencial por *“empresa en la cual la República ejerza un control decisivo y permanente en cuanto a su dirección y administración se refiere”* (artículo 5.24). Sin embargo, la modificación más trascendente no fue la legislativa, sino la interpretación jurisprudencial que se hizo de ésta, producto necesario, según justificó la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, ante los vacíos legales surgidos con ocasión de la entrada en vigencia del –por demás desafortunado– nuevo régimen legal del máximo Tribunal.

II. La interpretación de la Sala Político-Administrativa en materia de competencia payra conocer demandas patrimoniales en las que son parte entes públicos y entes estatales con posterioridad a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia

4. En efecto, en la oportunidad de interpretar el referido dispositivo legal, la Sala Político-Administrativa distribuyó la competencia para conocer de las demandas contra los entes político-territoriales y los demás entes públicos, entre las tres instancias de la jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria en razón de la cuantía. Asimismo, en una interpretación escasamente apegada al elemento literal, cuyas bondades prácticas pudieran compartirse pero con una justificación argumental inexistente, la misma Sala asignó a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las demandas contra las Empresas del Estado Nacionales, Estadales y Municipales, de forma de no sólo enmendar los vacíos legales de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia sino también de establecer una nueva regulación en la materia (Sentencias números 1209 del 2 de septiembre de 2004, caso Importadora Cordi, C.A. vs

- VTV; 1900 del 27 de octubre de 2005, caso Marlon Rodríguez vs Cámara del Municipio El Hatillo del Estado Miranda y 2271 del 24 de noviembre de 2004, caso Tecno Servicios Yes´Card, C.A. vs Cámara Nacional de Talleres Mecánicos).
5. En ese mismo ejercicio cuasi legislativo, la Sala Político-Administrativa asignó a la jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria el conocimiento de las demandas que intenten los referidos entes públicos o estatales contra los particulares, creación jurisprudencial que tuvo como antecedente la sentencia de la misma Sala N° 1315 del 8 de septiembre de 2004, caso Alejandro Ortega vs Banco Industrial de Venezuela, en la cual la invocación al "*principio de unidad de competencia*" resultó ser la escueta justificación de un cambio jurisprudencial tan trascendente. Basta hacer notar al efecto la discutible constitucionalidad de asignar -sin cobertura normativa- a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de demandas patrimoniales intentadas contra particulares, toda vez que en tales casos el juez natural llamado a conocer sería el ordinario.
 6. A lo anterior debe añadirse, que previamente a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la Sala Político-Administrativa había entendido que el término "*Empresa del Estado*" comprende no solamente a las sociedades mercantiles estatales o de participación estatal decisiva, sino también a las Fundaciones del Estado, a los fines de concluir que el conocimiento de las demandas contra estas últimas también corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (Sentencias números 357 del 8 de marzo de 2001, caso Exposiciones Gramibe vs Fundación Fondo Andrés Bello para el Desarrollo Científico de la Universidad Central de Venezuela y 922 del 15 de mayo de 2001, caso Consorcio Aeromapas Seravenca, C.S. vs Fundacomún).
 7. Las excepciones a estas inclusiones legales y jurisprudenciales de legitimados pasivos determinantes de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria en el caso de

demandas patrimoniales, se limitaban a aquellos casos en los que las pretensiones de condena se vincularan con la materia laboral, agraria o de tránsito, es decir, la existencia de “*jurisdicciones especiales*”, en cuyo caso la competencia para conocer de demandas contra entes públicos o estatales le correspondía a los tribunales de tales órdenes competenciales. En realidad se trató de una continuación de los lineamientos jurisprudenciales sostenidos por la Sala Político-Administrativa durante la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuya base se encontraba en que los dispositivos legales contenidos en ese texto, al atribuir la competencia a los tribunales contencioso-administrativos, preveían como excepción el supuesto de que el conocimiento de tales demandas no estuviera atribuido a otra autoridad. De modo pues que, aunque la redacción de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no previó expresamente tales excepciones, la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa siguió sosteniendo su existencia luego de veinte ese último texto legal, sin mayores cuestionamientos.

III. La tendencia a introducir el *criterio ratione materiae* en recientes decisiones

8. Sin embargo, a partir del año 2007 la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia añade nuevas excepciones a sus criterios de determinación competencial en la materia. En un primer momento, la excepción incidía únicamente en la determinación del tribunal competente para conocer de las demandas de los entes públicos o empresas del Estado contra los particulares, pretensiones cuyo conocimiento, de acuerdo con la interpretación ya referida, debía corresponder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esa excepción se refiere a la materia que regule el asunto, o con más precisión, el régimen aplicable al título jurídico o causa de la pretensión de condena patrimonial. Así por ejemplo, la Sala Político-Administrativa ha sostenido que una demanda de ejecución de

hipoteca mobiliaria intentada por una empresa del Estado contra un particular corresponde ser conocida por los tribunales mercantiles, dada la naturaleza de acto de comercio de la operación bancaria (Sentencia número 603 del 25 de abril de 2007, caso Banco Industrial de Venezuela, C.A. vs Constructora Pedro Antonio Farias, C.A.).

El mismo criterio ha sido aplicado posteriormente a demandas por ejecución de hipoteca inmobiliaria intentadas por Institutos Autónomos o Empresas del Estado (Sentencias números 818 del 31 de mayo de 2007, caso BANDES vs Asociación Cooperativa de Producción Textil Cristo Nuestro Refugio, R.L.; 849 del 31 de mayo de 2007, caso BANDES vs Cooperativa Integración Cooperativa de Avicultura Endógena “Alimentos, Ciencia y Dignidad” y 861 del 31 de mayo de 2007, caso Banco Industrial de Venezuela vs Inversiones Yuruari, C.A.), así como a demandas intentadas por una Fundación Estatal por obligaciones contractuales civiles (Sentencia N° 788 del 30 de mayo de 2007, caso FONTUR vs Fegge Gregorio Pérez Hernández y Zaida Gertrudis Córdova) o a una demanda por cobro de bolívares por concepto de un contrato de préstamo intentada por un Instituto Autónomo (Sentencia N° 1498 del 14 de agosto de 2007, caso BANDES vs Oswaldo Antonio Yépez Salazar y otros). En todos estos casos la competencia fue declinada a los tribunales de primera instancia competentes por razón del territorio.

9. En análoga orientación conceptual, más recientemente la Sala Político-Administrativa extiende ese criterio *ratione materiae* en lo concerniente a las demandas intentadas por los entes públicos contra los particulares. Así por ejemplo, ha sostenido que la naturaleza “*estrictamente administrativa*” de la materia en el supuesto de una demanda de ejecución de créditos fiscales incoada por un ente político-territorial contra unos particulares es un elemento a considerar para la determinación del órgano judicial competente, concluyendo en el caso concreto que tal causa debía ser conocida

por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (Sentencia N° 25 del 10 de enero de 2008, caso Estado Táchira vs Armando Jesús Arellano Venero y otros).

10. En similar sentido, la Sala Político-Administrativa atribuyó la competencia a un tribunal civil y mercantil para conocer de una demanda patrimonial intentada por un particular *contra* una empresa del Estado, señalando que la causa de la pretensión de condena era un acto de comercio por tratarse de una operación bancaria, a saber, un contrato de depósito en cuenta bancaria (Sentencia N° 68 del 17 de enero de 2008, caso Marinela Flores Artahona vs BANFOANDES). La peculiaridad del caso viene reforzada por el hecho de que se trata de una demanda intentada *contra* un ente estatal, y no por éste contra un particular.
11. Sin embargo, en otras decisiones la Sala Político-Administrativa no parece seguir sus propios criterios, toda vez que ha prescindido del análisis del punto concerniente a la naturaleza jurídica de la causa de pedir o título que origina la pretensión de condena patrimonial, y por consiguiente, del régimen sustantivo aplicable. En tales casos se ha limitado a hacer notar que, al tratarse de acciones cuya tramitación debe hacerse por el procedimiento ordinario establecido en el Código de Procedimiento Civil, es forzoso concluir que el conocimiento de la causa no está atribuida a otra autoridad, por lo que corresponde su resolución, tratándose de demandas patrimoniales contra una empresa del Estado en el primer caso y una Fundación Estatal en el segundo, a la jurisdicción contencioso-administrativa, debiendo distribuirse la competencia en razón de la cuantía (Sentencias números 74 del 17 de enero de 2008, caso CDS, Telecom C.A. vs CANTV y 88 del 23 de enero de 2008, caso IVECA vs FONTUR).

IV. Comentarios

12. El panorama jurisprudencial descrito obliga a apuntar lo siguiente:
 - i. La reciente tendencia de la Sala Político-Administrativa a incluir el criterio de la materia o régimen jurídico aplicable al título

jurídico como elemento determinante de la competencia para conocer de demandas contra entes públicos o con forma de Derecho Público, resulta totalmente ajena a los criterios básicos de determinación competencial de este tipo de pretensiones en el contencioso-administrativo venezolano. Tratándose de demandas contra la Administración en sus diversas manifestaciones -y en el caso de los entes político territoriales y entes con forma de Derecho Público sin base territorial no parece haber mayor discusión respecto a que se trata de entidades que son Administración-, el juzgador prescinde del mandato establecido en el artículo 259 de la Constitución, el cual asigna a la jurisdicción contencioso-administrativa la potestad para condenar patrimonialmente a la Administración. En tales casos, el dispositivo constitucional no podría ser desvirtuado ni siquiera por Ley, puesto que de asignarse competencia en esta materia a órganos jurisdiccionales distintos a los contenciosos-administrativos ordinarios, se estaría en presencia de tribunales con funciones contencioso-administrativas o contenciosos-administrativos eventuales. Y ello no es el caso, puesto que el artículo 5.24 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia ha venido a uniformar el régimen de distribución competencial de las demandas contra los entes con forma de Derecho Público, territoriales o no.

- ii. En el supuesto de las demandas contra Empresas del Estado, el mandato deriva de una norma legal cuyo origen debe buscarse en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, el Legislador estuvo orientado por la tuición de los intereses generales representados en el patrimonio de esas entidades. Por ende, al igual que en el caso de los entes públicos, *el criterio de determinación competencial no es el de la materia, sino el del establecimiento de un fuero asignado al contencioso-administrativo en razón de la naturaleza*

jurídica del ente y por consiguiente de la índole pública del patrimonio que pudiera verse afectado por una eventual condena patrimonial. De allí que, si bien no resulta tan claro alegar la existencia de un mandato constitucional, lo cierto es que la intención legislativa es análoga, a saber, la protección del interés público que encarna la Administración, inclusive en el caso de actuar bajo formas de Derecho Privado. Ello evidencia la falta de armonía entre las conclusiones a que arriba la Sala Político-Administrativa en varios fallos (véase *ut supra* 10) con el propósito legislativo, así como la escasa coherencia entre las primeras interpretaciones jurisprudenciales de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (extensivas en cuanto a asignar competencias de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa) y algunas de las más recientes.

- iii. Además de la escasa pertinencia de pretender establecer de forma general la materia como elemento relevante para determinar el órgano judicial competente en el caso de las demandas patrimoniales contra los entes públicos y las Empresas del Estado, toda vez que en estos supuestos el criterio asignado por el Derecho Positivo, salvo disposición en contrario, se centra en *la condición del legitimado pasivo, ratione personae*, lo cierto es que, al ser invocado un criterio en razón de la materia, se entra en un asunto de especial complejidad, sobre todo en el supuesto de tratar de identificar lo que sería "*materia administrativa*" en el caso de la responsabilidad patrimonial (véase *ut supra* 10). Se trata entonces de un *innecesario* y complejo –y por ello no exento de riesgos- ejercicio conceptual, además de una muy discutible utilidad.
- iv. En el supuesto de las demandas intentadas por los entes con forma de Derecho Público o las Empresas del Estado contra los particulares, la situación constitucional y legal es distinta. No hay que olvidar que *se trata de una competencia creada*

por vía jurisprudencial, sin sustento legal y de dudosa constitucionalidad. En todo caso, si la Sala Político-Administrativa entiende que, así como el conocimiento de las demandas intentadas por los particulares contra la Administración corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, el supuesto contrario, a saber, las demandas intentadas por la Administración contra los particulares, también deben ser conocidas por ese mismo orden jurisdiccional, este reciente añadido del criterio de la materia como elemento de determinación competencial complica aún más el asunto. De hecho, *tal criterio desdice de la aludida interpretación jurisprudencial, pues en la mayoría de los casos la determinación de la responsabilidad patrimonial de los particulares se determinará conforme a un régimen de Derecho Común, puesto que ése es el que ordinariamente se aplica al Administrado en tales casos. Ello conllevará entonces a que la competencia le sea asignada a los tribunales ordinarios.*

- v. La invocación en otros fallos (véase *ut supra* 11) de la necesaria tramitación de la causa por el procedimiento ordinario establecido en el Código Adjetivo Civil -soslayando el análisis de la naturaleza jurídica del título que origina la pretensión de condena patrimonial- además de resultar irrelevante, puesto que el procedimiento aplicable no es un presupuesto de determinación competencial, dada su inocuidad, *resulta entonces una vuelta al criterio original de asignación de la competencia en razón de la persona.* Sin embargo, el hecho de que *de haber considerado el juzgador el criterio material* –creado por él mismo y aplicado en otras oportunidades en supuestos similares- *podría haber llegado a una consecuencia distinta en cuanto a concluir que el conocimiento de las causas correspondía al juez ordinario,* genera un estado de inseguridad jurídica, al

no contarse con un mínimo grado de certeza en un asunto tan primordial como lo es la determinación del tribunal competente para conocer de una demanda patrimonial intentada contra la Administración (o por ella). Cabe esperar entonces un replanteamiento por parte de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de los puntos aquí abordados sobre la base de un detenido análisis de sus consecuencias, con miras a contar con un panorama jurisprudencial más coherente.

Caracas, enero de 2008