

**COMENTARIOS SOBRE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE
PRETENSIONES DE NULIDAD DE ACTOS DICTADOS POR EL
INSTITUTO NACIONAL DE AERONÁUTICA CIVIL**

Miguel Ángel Torrealba Sánchez¹

Resumen: *El artículo diserta sobre la aplicación del criterio orgánico o subjetivo para determinar la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en aquellos casos en que se pretenda la nulidad de un acto administrativo dictado por la Autoridad Aeronáutica.*

Palabras clave: *Jurisdicción Contencioso-Administrativa – Pretensión de nulidad – Instituto Nacional de Aeronáutica Civil*

SUMARIO. Preliminar. I. El énfasis constitucional del criterio orgánico o subjetivo (en razón de la persona) para determinar la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **II.** El criterio material establecido en el artículo 157 de la Ley de Aeronáutica Civil. **III.** ¿Pueden coexistir ambos criterios? Los tradicionales esfuerzos de la jurisprudencia: los “contenciosos eventuales” y las “jurisdicciones especiales” que determinan la prevalencia del criterio material. **Consideraciones finales. La eterna búsqueda de la cuadratura del círculo**

PRELIMINAR

No es ajena a nuestro foro la discusión sobre la competencia de los tribunales contencioso-administrativos para conocer de pretensiones procesales, en aquellos casos en que una ley sectorial atribuye genéricamente el conocimiento de determinados asuntos a unos juzgados distintos en virtud de un criterio preponderantemente material².

¹ **Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Escuela de Derecho.** Abogado *Magna Cum Laude*. Especialista en Derecho Administrativo. Profesor Ordinario (Agregado) de Derecho Administrativo. Ha sido Profesor de la Especialización en Derecho Procesal del Centro de Estudios de Postgrado de esa Facultad. **Universidad Católica “Andrés Bello”.** Dirección de Estudios de Postgrado. Profesor en la Especialización en Derecho Administrativo. **Universidad Monteávila.** Director Adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO). **Universidad Carlos III de Madrid, España.** Máster en Política Territorial y Urbanística. **Universidade da Coruña, España.** Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano.

² El problema se ha planteado en otros ordenamientos. A título de ejemplo, la discusión sobre la “unidad de jurisdicción” en España en materia del conocimiento de pretensiones de

En efecto, el asunto se ha planteado en muchas ocasiones. Un buen ejemplo, la materia laboral, en la que los vaivenes de la jurisprudencia han sido periódicos. Valga el ejemplo de las pretensiones de nulidad de actos administrativos emanados de las Inspectorías del Trabajo, cuyo conocimiento ha sido atribuido tanto a los tribunales laborales como a los contencioso-administrativos, en virtud no solo de preceptos normativos, sino incluso de interpretaciones del máximo tribunal³.

La reiteración del tema –que lo hace aparecer irresoluble- obedece a que la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo viene dada por la primacía de un criterio orgánico o subjetivo, esto es en razón de la persona (demandada), difícilmente conciliable con criterios en razón de la materia. Veamos ello con algo más de detalle, con especial atención a lo dispuesto en la Ley de Aeronáutica Civil.

I. EL ÉNFASIS CONSTITUCIONAL DEL CRITERIO ORGÁNICO O SUBJETIVO (EN RAZÓN DE LA PERSONA) PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

En el caso venezolano, la discusión obedece, entre otras causas, a que la propia Constitución parte de un criterio fundamentalmente orgánico o subjetivo (en razón de la persona legitimada pasiva en la relación jurídico-procesal) para determinar la competencia de los tribunales contencioso-administrativos en lo que se refiere al conocimiento de pretensiones de nulidad de actos administrativos.

nulidad frente a actos administrativos y de condena por responsabilidad patrimonial del Estado, para lo cual pueden verse, entre otros: Lorenzo Martín-Recortillo: “Unidad de Jurisdicción para la Administración Pública”. *Revista de Administración Pública*. N° 49. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1966, pp. 144-189; así como los trabajos de Jesús González Pérez: “Responsabilidad patrimonial de la Administración pública y unidad de Jurisdicción”. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. N° 496. Madrid, 1973, pp. 557-578; “Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y unidad de Jurisdicción. Sentencia de 11 de diciembre de 1974”. *Revista española de Derecho Administrativo*. N° 4/1975. Civitas. Madrid, 1975, pp. 83 y ss. y “Orden jurisdiccional competente para conocer de las cuestiones de responsabilidad patrimonial en los supuestos de concurrencia de culpas de la Administración Pública y del administrado”. *Revista española de Derecho Administrativo*. N° 89/1996. Civitas. Madrid, 1996, pp. 93 y ss.; y A. Fernando Pantalén Prieto: “Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: sobre la jurisdicción competente”. *Revista española de Derecho Administrativo*. N° 91/1996. Civitas. Madrid, 1996, pp. 403 y ss.

³ Véase nuestro trabajo: *El control judicial de la actividad administrativa de contenido laboral*. 4° edición actualizada. Cuadernos de Derecho Público N° 1. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2013, así como la bibliografía allí citada.

En efecto, dispone el artículo 259:

La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. 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.

De tal forma que cuando el precepto se refiere a la atribución competencial para declarar la nulidad de actos administrativos, la discusión se centra en determinar qué son estos últimos⁴. Pero una vez se concluye que se está en presencia de tal categoría jurídica, poca o más bien ninguna relevancia habría de tener el contenido de los mismos o la materia por la cual se rige la relación jurídica afectada por el acto administrativo emanado de la Administración pública.

⁴ Sobre el punto véase: Allan R. Brewer-Carías: “El problema de la definición del acto administrativo”. *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*. Volumen I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1984, pp. 25-78. Disponible en línea: [http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea6/Content/II.2.47%20EL%20PROB.%20DE%20LA%20DEF.%20DEL%20ACTO%20ADM.%20\(1984\).pdf](http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea6/Content/II.2.47%20EL%20PROB.%20DE%20LA%20DEF.%20DEL%20ACTO%20ADM.%20(1984).pdf). Más recientemente del mismo autor: *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*. Volumen III. *Los actos administrativos y los contratos administrativos*. Civitas Thomson Reuters. Fundación de Derecho Público Editorial Jurídica Venezolana. Madrid, 2013, pp. 122-196. Algo similar ocurre para el caso de la competencia destinada al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. E incluso con mayor énfasis, respecto al criterio determinador de esta para conocer de pretensiones de condena al pago de sumas de dinero por concepto de indemnización originada en daño producido por responsabilidad contractual o extracontractual, que simplemente refiere que la condenada al pago sea la Administración pública, en realidad, el Estado, en cualquiera de sus formas en que se manifieste el Poder público (véase el artículo 9.4 de la LOJCA). Por supuesto, permanece la discusión sobre la “actividad administrativa sometida al Derecho privado”, la cual no abordaremos en esta oportunidad. La excepción entonces en el dispositivo constitucional lo constituye el añadido (de 1999) del reclamo por la prestación del servicio público, que parece basarse más en un criterio material, al menos en principio. Ese dato constitucional es especialmente relevante, pues no es siempre común a todos los ordenamientos iberoamericanos, como por ejemplo no lo es para el argentino, según concluye: Tomás Hutchinson: *Derecho Procesal Administrativo*. Tomo I. Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires, 2009, pp. 570-571. Sí parece serlo por ejemplo, pero por disposición legal, para el nicaragüense (Cfr. Miguel Ángel Sendín y Karlos Navarro Medal: “La jurisdicción contencioso-administrativa en Nicaragua”. En: J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. García Pérez (Coords.): *La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Iberoamérica*. Colección Derecho Público Iberoamericano N° 1. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, pp. 355-358).

Contrasta con ello el régimen de competencias judicial establecido en muchas leyes sectoriales. Así por ejemplo, el previsto en la Ley de Aeronáutica Civil⁵.

II. EL CRITERIO MATERIAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE AERONÁUTICA CIVIL

En efecto, dispone el artículo 157 del referido texto legal:

Artículo 157. Competencias de los Tribunales de Primera Instancia Aeronáuticos.

Los Tribunales de Primera Instancia aeronáuticos, son competentes para conocer de:

1. Las controversias que surjan de los actos civiles y mercantiles relativos al comercio y tráfico aéreo, así como las relacionadas a la actividad aeronáutica y aeroportuaria, y las que se sucedan mediante el uso del transporte multimodal con ocasión de la prestación del servicio de transporte aéreo.

(...)

6. La ejecución de laudos arbitrales y resoluciones relacionadas con causas aeronáuticas.

(...)

8. Las acciones derivadas con ocasión de los servicios aeronáuticos.

(...)

14. Las acciones derivadas del uso de los diversos medios y modos de transporte utilizados con ocasión del transporte aéreo.

(...)

18. Cualquier otra acción, medida o controversia en materia regulada por la Ley.

De una lectura de tales atribuciones jurisdiccionales se evidencia que *el criterio fundamental que determina la competencia* de los tribunales marítimos y aeronáuticos es *la materia* aeronáutica y aeroportuaria (tráfico y comercio aéreo, transporte aéreo, servicios aeronáuticos), así como todas aquellas reguladas en esa Ley. Se trata –además– del criterio más habitual empleado en los ordenamientos jurídicos para determinar la competencia judicial, que por otra parte se relaciona con la garantía del Juez natural como atributo del Debido Proceso.

Y es a causa de ello que se plantea el problema. Así por ejemplo, frente a un acto administrativo dictado en el marco de una relación jurídico-

⁵ Gaceta Oficial N° 39.140 del 17 de marzo de 2009.

administrativa surgida en la aplicación de la Ley de Aeronáutica Civil. ¿Quiénes deberán conocer de una pretensión de nulidad frente a éste, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa o los tribunales con competencia en materia aeronáutica?

La respuesta que ha dado la jurisprudencia venezolana ha sido asignar el conocimiento a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, basándose en la aplicación del criterio orgánico o subjetivo (en razón de la persona) a que ya se hizo referencia, respecto a los actos dictados por el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC)⁶. Y no deja de tener razón, porque, tratándose de actos administrativos, emanados además de un ente estatal y público que forma parte de la Administración pública nacional descentralizada funcionalmente, esa es la solución que plantea el artículo 259 constitucional⁷.

Pero siendo así, entonces ¿Tiene sentido la discusión? En parte sí, pues la propia jurisprudencia contencioso-administrativa no ha sido tampoco especialmente consecuente con esa interpretación en todas las materias y frente a todo tipo de pretensiones contra la actividad administrativa, y en ocasiones apela al criterio material. De allí que el casuismo –en lugar de la uniformidad– tiende a generar polémica.

III. ¿PUEDEN COEXISTIR AMBOS CRITERIOS? LOS TRADICIONALES ESFUERZOS DE LA JURISPRUDENCIA: LOS “CONTENCIOSOS EVENTUALES” Y LAS “JURISDICCIONES ESPECIALES” QUE DETERMINAN LA PREVALENCIA DEL CRITERIO MATERIAL

De tal inconsecuencia en la determinación de competencias judiciales, de nuevo la materia laboral es un buen ejemplo. Y así, en la actualidad los

⁶ Que luego lo pueden combinar con el material para determinar la competencia específica dentro del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, asignando el caso conforme a las reglas del contencioso funcional, como puede verse por ejemplo en la decisión 601 del 13/06/16 de la Sala Político-Administrativa. Previamente pueden verse, entre otras decisiones en las que se atribuyó la competencia a las Cortes de lo Contencioso-Administrativo para conocer de pretensiones de nulidad contra actos administrativos emitidos por el INAC: 1.241 del 12/07/07, 1.497 del 14/08/07 y 417 del 19/05/10, acudiendo directamente a las normas que regulaban la competencia de los tribunales contencioso-administrativos para conocer de demandas de nulidad contra actos administrativos particulares.

⁷ También lo hacen los tribunales marítimos con competencia en la materia aeronáutica, como por ejemplo el Tribunal de Primera Instancia Marítimo con competencia nacional y sede en la ciudad de Caracas, en decisión del 14/12/16, *caso Inversiones Flores Cartaya, C.A.*, o el Tribunal Superior Marítimo con competencia nacional y sede en la ciudad de Caracas, en decisión del 13/12/16, *caso Pedro Agustín Dupouy Medina y Pedro Agustín Dupouy Figarella*.

Juzgados del Trabajo están conociendo de pretensiones de nulidad frente a una serie de actos administrativos emanados de la Administración pública, regidos por la LOTT⁸, hoy por disposición de esta⁹, pero antes por criterio judicial. Pero curiosamente, pretensiones frente a actos de la misma Administración laboral también regulados en el mismo instrumento legal siguen sometidas al conocimiento de los Tribunales contencioso-administrativos¹⁰.

La base para tal criterio ha sido la misma desde hace décadas, aunque la sentencia líder en este asunto durante la Constitución de 1961 estaba bastante mejor construida que las actuales tanto en su fondo como en aspectos formales, a saber, el caso *Corporación Bamundi C.A.* del 09/04/92¹¹. Ese criterio, abandonado en el año 2001 por la Sala Constitucional¹² y retomado por esta misma en el año 2010 aunque sin citarlo expresamente y sin motivar por qué se abandonó el inmediatamente anterior¹³, está ahora recogido legalmente. De lo que los Juzgados del Trabajo terminan siendo lo que el foro llama “contenciosos eventuales”, para dar a entender que se trata de competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa desempeñadas excepcionalmente por otros órdenes jurisdiccionales.

Otra forma de lograr una excepción a las pautas del artículo 259 constitucional (y antes del 206) es el criterio de la jurisprudencia contencioso-administrativa respecto a la competencia para conocer de pretensiones de condena al pago de cantidades de dinero por responsabilidad contractual o extracontractual contra el Estado. Mediante este, se interpreta la norma constitucional y los preceptos legales que la desarrollan, en el sentido de que los tribunales contencioso-administrativos conocerán de tales pretensiones con preferencia de los tribunales civiles o mercantiles, pero no así de las

⁸ Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras. G.O. 6.076 Extraordinario del 07/05/12.

⁹ A través de un “recurso contencioso-administrativo laboral”. Artículos 88, 89, 422 *in fine*, 425.8 y 425.9.

¹⁰ Por ejemplo, lo dispuesto en los artículos 386, segundo aparte y 439 aparte único, de la misma LOTT.

¹¹ Véase: Torrealba Sánchez, *op. cit.*, pp. 24-26. El texto de esa decisión puede consultarse en: Allan R. Brewer-Carías y Luis A. Ortiz Álvarez: *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso-administrativa (1961-1996)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996, pp. 386-390.

¹² Sentencia 1.318 del 08/08/01 reiterada en sentencia 2.862 del 20/11/02. Véase: TORREALBA SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 26-32.

¹³ Sentencia 955 del 23/09/10. La decisión ciertamente retoma el criterio de *Corporación Bamundi, C.A.*, aunque con una argumentación bastante menos convincente. Sobre ese fallo véase entre otros: *Ibidem*, pp. 35-40.

“jurisdicciones especiales” (v.g. tránsito, agraria, laboral)¹⁴. Hasta donde quien escribe tiene conocimiento, lo que no siempre se ha explicado de manera realmente satisfactoria, en las hipótesis de ausencia de normal legal expresa que sustraiga la competencia contencioso-administrativa, es cuál es la justificación de tal diferencia y por qué hay jurisdicciones “ordinarias” frente a las “especiales” (en una terminología que recuerda vagamente a la del contencioso-administrativo francés y su dualidad jurisdiccional). Así como también, qué caracteriza a unas y a otras.

CONSIDERACIONES FINALES. LA ETERNA BÚSQUEDA DE LA CUADRATURA DEL CÍRCULO

Un ensayo de respuesta frente a la interrogante planteada en el título epígrafe anterior, es que el criterio material no tiene demasiada cabida en las hipótesis en que esté en discusión la competencia de los tribunales contencioso-administrativos. Por tanto, en tales supuestos será el criterio en razón de la persona el que habrá que seguir para determinar la competencia del juez contencioso-administrativo, y no la materia que regule la relación jurídico-administrativa que dio lugar a la actuación (formal o no) de la Administración pública.

De allí que de aplicarse de forma estricta entonces los lineamientos constitucionales, poca o ninguna relevancia tendría en este asunto el criterio material. Y frente al argumento de la necesaria especialidad del juez en la materia, se podrá responder que en cualquier relación jurídico-administrativa la materia que prevalece es la administrativa, al menos en cuanto a competencia, procedimiento y finalidad, más allá de que también hayan de aplicarse preceptos de otras ramas del Derecho. Lo cual es un fenómeno común en la resolución de todo problema jurídico, y por consiguiente, en la dilucidación de una causa judicial¹⁵.

¹⁴ Véanse los antecedentes de ese criterio durante la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en, entre otros: Jesús Caballero Ortiz: *Contencioso de plena jurisdicción y demandas contra los entes públicos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989, pp. 63-67, 95 y 141-142. Más recientemente, también entre otros, nuestro trabajo: “Las demandas de contenido patrimonial”. En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Vol. II. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2011, pp. 333-340.

¹⁵ Para el caso venezolano, véase entre otros: Allan R. Brewer-Carías: “La interaplicación del Derecho Público y del Derecho Privado a la Administración pública y el proceso de huida y recuperación del Derecho Administrativo”. En: *Las formas de la actividad administrativa. II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 1996, pp. 23-73. Disponible en línea: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2->

Siguiendo con ese orden de razonamiento, se señalará que el hecho de que las Inspectorías del Trabajo se pronuncien sobre la estabilidad de un trabajador y determinen las consecuencias de tal *status*, no soslaya que tales órganos sean Administración pública, que dictan actos administrativos que se rigen en primer lugar por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que el procedimiento para dictarlos se base también en los principios de esa Ley y del Derecho Administrativo, y que la finalidad también será una propia de la Administración pública¹⁶.

El que tales “providencias” se rijan también por las leyes laborales no le resta pues su naturaleza jurídica de actos administrativos¹⁷, más allá de que puedan invocarse vicios como el falso supuesto sobre la base de la inexistente o errada aplicación de normas de Derecho del Trabajo. Vicios que por cierto, son los previstos en la misma LOPA o los desarrollados por la jurisprudencia contencioso-administrativa basándose en la teoría general del Derecho Administrativo.

De hecho, si se llevara hasta las últimas consecuencias ese hilo argumental, serían únicamente los Tribunales contencioso-administrativos los que deberían conocer de prácticamente cualquier pretensión en la que se esté demandando a la Administración pública en cualquiera de sus personificaciones, con independencia de cualquier criterio material. Y entonces, si por razones de política legislativa se asignaran tales competencias en ámbitos sectoriales a otros órdenes jurisdiccionales, ellos deberían tramitarlas y decidir las conforme a las normas de Derecho Administrativo y de Derecho Procesal Administrativo, sin perjuicio de la interaplicación de otras, como ya se señaló.

La opción contraria implica en cambio darle primacía a una interpretación que reconduce las atribuciones –constitucionalmente fijadas– de la jurisdicción contencioso-administrativa a la decisión de política legislativa coyuntural. O quizás más cuestionable aún, condiciona el ámbito competencial de tales tribunales al criterio casuístico –y en ocasiones irreflexivo– del máximo tribunal de la República, como ha podido

41efb849fea8/Content/II.4.351.pdf. Y es que con razón se ha señalado que: “...no es simple la cuestión de la dilucidación del derecho aplicable en cada caso, pues en ciertas relaciones jurídicas puede haber más de un régimen jurídico aplicable –el Derecho no se divide en compartimientos estancos–” (Hutchinson, *op. cit.*, p. 569).

¹⁶ Véase similar razonamiento en: *Ibidem*.

¹⁷ Precisamente, este ha sido el argumento principal de las decisiones del máximo Tribunal en algunas oportunidades. Así por ejemplo, en la sentencia del 10/01/80 de la Sala Político-Administrativa *caso Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo*, cuyo texto puede verse en: Brewer-Carías y Ortiz Álvarez, *op. cit.*, 361-380, y luego de la Sala Constitucional en los casos ya aludidos (sentencias 1.318 del 02/08/01 y 2.862 del 20/11/02).

comprobarse ha sucedido en las últimas décadas en el caso de la competencia de los tribunales laborales para conocer de pretensiones frente a la Administración pública¹⁸.

Ahora bien, bajo esas premisas conceptuales, también hay que admitir que la solución práctica ha andado con medias tintas. Se aplican a rajatabla los lineamientos constitucionales siempre que no se considere que un determinado ámbito sectorial merece su asignación a tribunales especializados, distintos a los contencioso-administrativos ordinarios. Ello siempre llevará a preguntarse –salvo norma legal expresa– por qué la materia agraria, del tránsito o laboral, por ejemplo, y no otras –como por ejemplo la aeronáutica– justifican la primacía del criterio material. Pero se trata, en todo caso, de tribunales distintos pero actuando en tales hipótesis –esto es, siempre que se esté ante el supuesto del conocimiento de pretensiones de nulidad de actos– como contencioso-administrativos. Esa ha sido hasta ahora la forma de lograr la cuadratura del círculo encontrada por nuestra jurisprudencia en este asunto, y seguramente seguirá siendo sometida a debate.

¹⁸ En ese sentido, aunque bajo otro marco legal, se sostuvo: "...tomar como fundamento de la excepción las reglas genéricas que en materia de competencia se encuentran previstas para los juicios laborales, por ejemplo, conduciría a vaciar de contenido las normas que atribuyeron competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de juicios contra los institutos autónomos, pues siempre existen competencias jurisdiccionales previstas en los correspondientes ordenamientos procesales" (Caballero Ortiz, *op. cit.*, p. 95). Véase también: *Ibidem*, p. 142.