

Abandono de tesis jurisprudencial que distinguía los procedimientos a seguir en los juicios de nulidad de contratos administrativos dependiendo de si el actor era o no parte de la relación contractual (1) , **Sentencia Nro. 01332 del 13/06/2000. Sala Político Administrativa.**



Abandono de tesis jurisprudencial que distinguía los procedimientos a seguir en los juicios de nulidad de contratos administrativos dependiendo de si el actor era o no parte de la relación contractual (2) , **Sentencia Nro. 01332 del 13/06/2000. Sala Político Administrativa.**

Magistrado–Ponente: **CARLOS ESCARRA MALAVE**
Exp.Nº 16.072

Adjunto a oficio N° 200, de fecha 24 de mayo de 1999, el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región de Los Andes, remitió a esta Sala el expediente contentivo de la acción de nulidad interpuesta por la **ASOCIACIÓN CIVIL COMITÉ PRO DEFENSA DEL ACTUAL TERMINAL DE PASAJEROS DE BARINAS, ASOCIACIÓN CIVIL UNIÓN VEINTIDÓS, TRANSPORTE BARINAS S.R.L., TRANSPORTE SAN SILVESTRE S.R.L., ASOCIACIÓN COOPERATIVA TRANSPORTE DE PASAJEROS BARINAS-ELORZA S.R.L., ASOCIACIÓN CIVIL DE CONDUCTORES VENCEDORES DEL LLANO, ASOCIACIÓN CIVIL COOPERATIVA PEDRAZA AUTOS POR PUESTO Y ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPORTE PÁEZ DE ADMINISTRACIÓN OBRERA**, contra el contrato de concesión suscrito entre la Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas y la empresa mercantil **ENTERBA C.A**, otorgado por ante la Notaría Pública Primera de Barinas, el 30 de abril de 1998, anotado bajo el N° 78, Tomo 41 de los Libros de Autenticaciones llevados por dicha Notaría.

En fecha 3 de junio de 1999, se dio cuenta en Sala y, por auto de esa misma fecha, se designó Ponente al Magistrado Humberto J. La Roche, a los fines de decidir la declinatoria de competencia.

Por cuanto la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860, de fecha 30 de diciembre de 1.999, estableció un cambio en la estructura y denominación de este Máximo Tribunal y en virtud de que la Asamblea Nacional Constituyente, mediante Decreto de fecha 22 de diciembre de 1.999, designó a los Magistrados de este Tribunal Supremo de Justicia, quienes se juramentaron el 27 del mismo mes y año y por cuanto en Sesión de fecha 10 de enero del 2000, se constituyó la Sala Político Administrativa, ésta ordenó por auto de fecha 19 de enero del año 2000, la continuación de la causa en el estado en que se encuentra y, designó Ponente al Magistrado Carlos Escarrá Malavé.

La Sala para decir, observa:

I

ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 29 de octubre de 1998, las accionantes arriba señaladas, interpusieron ante el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región de Los Andes, recurso de nulidad contra el “Contrato de Concesión para la Construcción, Administración, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Nuevo Terminal Interurbano de Pasajeros de Barinas y de sus servicios conexos y Explotación del Actual Terminal de Barinas”, celebrado en fecha 30 de abril de 1998, entre la **ALCALDÍA DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO BARINAS**, Estado Barinas, y la empresa mercantil **ENTERBA, C.A.**.

El 3 de noviembre de 1998, el identificado Tribunal dio por recibido el recurso de nulidad y solicitó del Alcalde del Municipio Autónomo Barinas, la remisión de los antecedentes administrativos, los cuales fueron remitidos adjunto a Oficio N° 893-98 y debidamente agregados al presente expediente por auto del 25 de noviembre de 1998.

Por auto del 30 de noviembre de 1998, el *a quo* admitió la acción de nulidad, de conformidad con los artículos 123 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, ordenó librar el cartel de emplazamiento de los terceros interesados, ello de conformidad con el artículo 125 *ejusdem*, y la notificación del ciudadano Fiscal General de la República y del Síndico Procurador Municipal del Municipio Autónomo Barinas.

Una vez realizadas las notificaciones de Ley, en fecha 22 de diciembre de 1998, la Abogado Beatriz Sánchez Segovia, INPREABOGADO N° 28.692, en su carácter de Síndico Procurador Municipal del mencionado Municipio, se dio por citada “para todos los actos del proceso contentivo” del recurso de nulidad de autos. En esa misma fecha consignó escrito solicitando al *a quo* la declinatoria de competencia para ante esta Sala Político Administrativa.

Luego de publicado y consignado el Cartel de emplazamiento ordenado en la admisión del recurso, el *a quo*, dejó constancia de haber finalizado el lapso de emplazamiento de diez días de despacho a que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, por cuanto dentro de dicho lapso las partes no solicitaron la apertura del lapso probatorio, a tenor de lo establecido en el artículo 126 de la misma ley, ordenó la continuación del proceso en la etapa de relación de la causa.

Mediante auto del 26 de enero de 1999, el *a quo* dejó constancia del inicio de la relación de la causa y fijó oportunidad para el acto de informes, que tuvo lugar el día 11 de febrero de 1999, al cual concurren tanto los representantes de la parte accionante como del Municipio Autónomo Barinas.

Por auto del 12 de febrero de 1999, el *a quo* dejó constancia del inicio de la segunda etapa de relación de la causa y, en fecha 24 de marzo de 1999, se dijo “Vistos”.

En sentencia de fecha 20 de mayo de 1999, el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región de Los Andes declaró su incompetencia para conocer y decidir el recurso interpuesto, fundamentando su decisión en lo siguiente:

“Del estudio de las actas procesales que conforman el presente expediente y conforme a las jurisprudencias antes transcritas, este Tribunal considera que el asunto planteado en el presente juicio, tiene carácter de Contrato Administrativo:

1º) El Contrato firmado entre el Alcalde del Municipio Barinas y la empresa ENTERBA C.A., conlleva la prestación de un servicio público, como es la administración, mantenimiento y explotación del Terminal de Pasajeros de Barinas, donde la comunidad es usuario del mismo, específicamente del servicio de transporte público.

2º) El contrato ha sido firmado entre la Municipalidad y un ente particular, bajo cláusulas mediante las cuales se regulan las condiciones de la prestación del servicio que la Empresa se compromete a cumplir en beneficio del interés público.

En consecuencia, este Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Los Andes, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la Ley, se declara incompetente para conocer del presente recurso de Nulidad y declina su conocimiento en la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa, por cuanto la naturaleza del Contrato impugnado es de carácter general, es decir, afecta al interés

público y así lo dispone el artículo 42 numeral 14 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

II

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

1.- Objeto de la litis:

Observa esta Sala que, tal como se ha señalado precedentemente, en el caso *sub judice* se ha interpuesto una acción judicial que pretende la declaratoria de nulidad de un contrato celebrado entre el Municipio Autónomo Barinas, del Estado Barinas y la empresa mercantil ENTERBA C.A., mediante el cual se le otorgó a esta última la Concesión “para la Construcción, Administración, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Nuevo Terminal Interurbano de Pasajeros de Barinas y de sus servicios conexos y Explotación del Actual Terminal de Barinas”.

2.- De la competencia para conocer y decidir la presente causa:

Estima esta Sala que resulta evidente que toda contratación entre la República, un Estado o una Municipalidad y un particular, mediante el cual se concede a este último la prestación de un servicio público, cual es el transporte público, así como todas aquellas actividades íntimamente ligadas a dicha prestación, reviste un indiscutible carácter de “contrato administrativo”. Lo anterior queda sumamente claro en el caso de autos, cuando de forma expresa se concede la Construcción, Administración, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento de un Nuevo Terminal Interurbano de Pasajeros y de sus servicios conexos, así como la Explotación de un Terminal de Pasajeros que funciona en la actualidad.

Por otra parte, se observa que la Ley Orgánica que rige a este Máximo Tribunal, confiere a esta Sala, de modo exclusivo y excluyente, la competencia para conocer y decidir los juicios incoados con la finalidad de obtener una declaratoria de nulidad de un contrato administrativo.

En efecto, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 42: Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:

Numeral 14: 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 las Municipalidades”. (Subrayado de la Sala).

Siendo en el caso de autos evidente el carácter de “administrativo” del contrato cuya nulidad se pretende, en virtud de la concesión que en él se hace para la prestación de un servicio público, resulta aplicable la norma contenida en el numeral 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, antes transcrito. Por tales motivos esta Sala acepta la competencia para conocer y decidir la presente causa. Así se declara.

Llama la atención a esta Sala que habiendo alegado la representación municipal la incompetencia del juzgado *a quo*, desde su primera actuación en el expediente (el 22-12-98 en escrito mediante el cual se da por citada la municipalidad), y reiterado dicho alegato como punto previo en el escrito de informes (el 11 de noviembre de 1999), no haya sido sino hasta el 20 de mayo de 1999 que el Juzgado declinante admite su incompetencia por

tratarse, como ya se dijo, de una acción de nulidad de un contrato administrativo. Dicho sea de paso, no era una carga de la municipalidad formular el argumento en cuestión, puesto que, por una parte, la competencia por la materia es de orden público y, por otra, se trata el caso bajo estudio de un contrato manifiestamente de carácter administrativo, todo ello aunado a los errores procedimentales que de seguidas se especifican. En tal sentido, sirva el presente fallo como amonestación del Juez titular del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región de Los Andes, ciudadano JOSE GONZALEZ PUERTA, sustanciador y declinante en la presente causa.

3.- Del procedimiento seguido en la presente causa:

Observa esta Sala que el *a quo*, una vez recibidos los antecedentes administrativos, procedió en fecha 30 de noviembre de 1998, a admitir la acción de nulidad y ordenó la sustanciación de la causa de conformidad con la normativa prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, relativa a los procedimientos de nulidad de actos administrativos de efectos particulares.

Ahora bien, tal como afirma la representación municipal en su escrito de fecha 11 de febrero de 1999 (folios 194 y 195 del presente expediente), la demanda de autos ha debido ser tramitada por la vía del juicio ordinario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley que rige a este Supremo Tribunal.

En efecto, el citado artículo establece claramente lo siguiente:

“Se tramitarán y sustanciarán conforme a las

disposiciones de esta Sección, las demandas de nulidad, por ilegalidad o inconstitucionalidad, de contratos o convenios celebrados por la Administración Pública, intentadas por personas extrañas a la relación contractual, pero que tengan un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo; o por el Fiscal General de la República, en el caso en que dichos actos afecten un interés general”. (Subrayado de la Sala)

Observa esta Sala que el artículo anteriormente transcrito se encuentra inserto en la Sección Primera del Capítulo II del Título V de la aludida Ley Orgánica, relativo a los procedimientos de demandas contra la República, en cuyo artículo 103 se dispone lo siguiente:

“Las causas en que sea parte la República se sustanciarán y decidirán con arreglo a las normas del procedimiento ordinario, salvo lo establecido en esta Ley”.
(Subrayado de la Sala)

Así las cosas, resulta claro para la Sala que habiéndose incoado la demanda de autos por diferentes asociaciones civiles y empresas mercantiles, distintas a las partes que suscribieron el contrato administrativo cuya nulidad se pretende, la presente causa debió tramitarse tal como la norma transcrita prevé, es decir, por el procedimiento establecido para los juicios ordinarios.

Cabe destacar que la tesis jurisprudencial que distinguía los procedimientos a seguir en los juicios de nulidad de contratos administrativos dependiendo de si el actor era o no parte de la relación contractual, ha sido abandonada en reciente sentencia dictada por esta Sala Político Administrativa del recién creado Tribunal Supremo de Justicia.

En efecto, en sentencia del 3 de mayo del presente año (caso: Inversora MAEL C.A.

contra Corporación Venezolana de Guayana), se dejó sentado lo que a continuación se transcribe:

“No escapa a la Sala que en la configuración de esa regla general recién desvirtuada, el precedente en cuestión alude especialmente al peculiar supuesto previsto en el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, relativo a la acción de nulidad de contrato intentada por un tercero ajeno a la relación convencional, para cuyo conocimiento remite dicho precepto al procedimiento ordinario previsto en la Sección Primera del Capítulo II del Título V de la Ley en referencia, lo cual es considerado en el citado precedente como un algo anómalo y excepcional, en consonancia con lo sostenido al respecto por autorizada doctrina nacional (Vid. RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: “La acción de nulidad contractual prevista en el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La acción del tercero contractual”, en A.A.V.V.: Régimen jurídico de los Contratos Administrativos, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1991, págs. 205 y s.s).

Sin embargo, considera la Sala que lo anómalo y lo excepcional de este específico precepto, más que la remisión al procedimiento ordinario de demandas contra la República, viene dado justamente por el mismo reconocimiento que se confiere a favor de un tercero ajeno a la relación contractual para que pueda atacar su nulidad por vía principal (Vid. ARAUJO JUÁREZ, José: Principios Generales de Derecho Procesal Administrativo, Vadell hermanos, Valencia-Caracas, 1996, pág. 449), cuestión esta que, como se expresó anteriormente, sí guarda relación con el surgimiento de la llamada teoría de los actos separables, justamente a fin de permitir que además de las partes en un contrato, los terceros pudieran acudir, no a la vía de nulidad contractual ordinaria, sino al recurso por exceso de poder dirigido a lograr un pronunciamiento anulatorio del acto previo y separable del contrato mismo.

Así, vista en su correcta dimensión y a la luz del precepto contenido en el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la anomalía de este excepcional supuesto del artículo 111 ejusdem conduce más bien a ratificar que en los casos de demandas de nulidad de contratos administrativos, independientemente de las razones aducidas al efecto (nulidad de actos separables o causas del Derecho civil), así como de si quien demanda sea parte o no en el contrato cuya

nulidad se exige, el procedimiento aplicable es el ordinario previsto en el texto adjetivo general, con las modificaciones y variaciones introducidas por los artículos 103 y siguientes del primer texto legal en referencia”. (Subrayado y Resaltado de la Sala).

Y más adelante el señalado fallo expresa lo siguiente:

“Ya en el control contencioso, el acto administrativo tiene como antecedentes el “recurso por exceso de poder”, que nace como un **juicio al acto** y no como un proceso triangular con pretensiones encontradas entre los sujetos procesales, mientras que el control jurisdiccional de los contratos parte del concepto de acción y pretensión, con reglas de contradicción fundamentales representadas en la fijación de un lapso para la contestación a la demanda y el régimen de las cuestiones previas.

Justo en este punto, la Sala estima indispensable advertir que la preservación para el control de los contratos de ese **régimen perfectamente triangular** (acción-demanda-pretensión, por un lado y por el otro contestación para originar los hechos controvertidos y las reglas de la carga de la prueba conforme al artículo 506 del Código de Procedimiento Civil), adquiere mayor relevancia cuando el concepto de **“lo público”** debe definirse en atención a una nueva concepción de Estado, en el que la República, como personificación de aquél, debe tener en el proceso las mismas garantías constitucionales que cualquier justicario (contestación y cuestiones previas), a tenor de lo dispuesto en los artículos 2 y 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

También en este orden de ideas, acto administrativo y contrato obedecen a dos instituciones de naturaleza diferentes y, por tanto, su control judicial debe ser distinto. Sólo de esa forma alcanza verdadero sentido la posibilidad de escogencia que implica la adopción de la teoría de los actos separables del contrato, tal y como lo indica el precedente jurisprudencial citado a lo largo de este fallo, pues de lo contrario se estaría aludiendo simplemente a una mera escogencia nominal y sin ningún contenido material ni efectos procesales, en la medida en que las opciones a escoger (nulidad del acto separable o nulidad del contrato con fundamento en la nulidad del acto previo y separable), serían reconducidas en todo caso al procedimiento de nulidad contra actos de efectos particulares, y consecuentemente, al lapso de caducidad propio de esta clase

de recursos, haciendo así que la distinción y la escogencia del particular carezcan de sentido por completo”.

Visto, como ya se ha dicho, que el caso de autos se trata de una demanda de nulidad de un contrato administrativo, y visto que el presente juicio ha sido totalmente sustanciado de conformidad con la normativa que regula los procedimientos de nulidad de actos de efectos particulares (artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), en vez de haberse tramitado por el procedimiento ordinario, esta Sala se ve forzada a declarar, como en efecto así se declara, la reposición de la causa al estado de nuevo pronunciamiento sobre la admisibilidad de la demanda. Así se decide.

Considera esta Sala necesario advertir el error en el que incurre el *a quo* al fijar el inicio de la etapa de relación de la causa sin que haya lugar al lapso de promoción y evacuación de pruebas, fundamentando ello en el hecho de que las partes no solicitaron la apertura de dicho lapso probatorio.

En efecto, aun en el supuesto errado de pretender sustanciar las demandas de nulidad de contratos administrativos de conformidad con la normativa que regula el procedimiento de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, no podría, bajo ningún concepto, obviar el lapso probatorio con fundamento en el hecho de que las partes no hayan solicitado la apertura del mismo. Lo anterior ha sido claramente expresado por la Jurisprudencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia en sentencias del 8 de julio de 1982, 1º de marzo de 1984, 23 de marzo de 1994, entre otras, las cuales se ratifican en el presente fallo.

No podría pues, aun en el caso de que fuera aplicable al juicio de autos el procedimiento previsto en el artículo 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, negarse la apertura del lapso probatorio sustentado en el hecho de que las partes no lo hayan solicitado. Tal proceder resulta abiertamente contrario a derecho por violar las constitucionales garantías del debido proceso y del derecho a la defensa, entendiendo tales garantías como esa lista no limitativa de derechos que tanto la administración como los ciudadanos poseen en todo procedimiento (derecho a alegar, contradecir, promover y evacuar pruebas, controlar la actividad probatoria de la otra parte, etc); derechos estos que han sido claramente contemplados y desarrollados en la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

III

DECISIÓN

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, esta Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara:

PRIMERO: ACEPTA LA COMPETENCIA para conocer y decidir la acción de nulidad, interpuesta por la **ASOCIACIÓN CIVIL COMITÉ PRO DEFENSA DEL ACTUAL TERMINAL DE PASAJEROS DE BARINAS, ASOCIACIÓN CIVIL UNIÓN VEINTIDÓS, TRANSPORTE BARINAS S.R.L., TRANSPORTE SAN SILVESTRE S.R.L., ASOCIACIÓN COOPERATIVA TRANSPORTE DE PASAJEROS BARINAS-ELORZA S.R.L., ASOCIACIÓN CIVIL DE**

CONDUCTORES VENCEDORES DEL LLANO, ASOCIACIÓN CIVIL COOPERATIVA PEDRAZA AUTOS POR PUESTO Y ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPORTE PÁEZ DE ADMINISTRACIÓN OBRERA, contra el contrato de concesión suscrito entre la Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas y la empresa mercantil **ENTERBA C.A**, otorgado por ante la Notaría Pública Primera de Barinas, el 30 de abril de 1998, anotado bajo el N° 78, Tomo 41 de los Libros de Autenticaciones llevados por dicha Notaría.

SEGUNDO: REPONE la causa al estado de que el Juzgado de Sustanciación se pronuncie sobre la admisibilidad de la presente causa y, en caso de resultar admitida la misma, provea lo conducente a los fines de su continuación por la vía del juicio ordinario.

TERCERO: REMÍTASE copia certificada de esta decisión al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región de los Andes.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación, a los fines señalados. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los trece días del mes de junio del año dos mil. Años 190° de la Independencia y 141° de la Federación.

El Presidente-Ponente,

CARLOS ESCARRÁ MALAVÉ

El Vicepresidente,

JOSE RAFAEL TINOCO-

SMITH

LEVIS IGNACIO ZERPA

Magistrado

La Secretaria,

ANAIS MEJIA CALZADILLA

CEM

Exp. N° 16072

Sent. N° 01332