

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

DR. RAFAEL BADELL MADRID*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ASPECTO SUSTANTIVO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA. 2.1. LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. 3. ASPECTO ORGÁNICO. 4. ASPECTO PROCESAL. 4.1. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. 4.1.1. DEMANDA DE NULIDAD DE ACTOS DE EFECTOS PARTICULARES Y GENERALES (RECURSO DE NULIDAD) (ARTÍCULOS 76 AL 86 DE LA LOJCA). 4.1.2. DEMANDA DE INTERPRETACIÓN DE LEYES (ARTÍCULOS 76 AL 86 DE LA LOJCA). 4.1.3. LA RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA REPÚBLICA, ALGÚN ESTADO, MUNICIPIO U OTRO ENTE PÚBLICO, CUANDO LA OTRA PARTE SEA ALGUNA DE ESAS MISMAS ENTIDADES (ARTÍCULOS 76 AL 86 DE LA LOJCA). 4.1.4. LOS RECLAMOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y EL RESTABLECIMIENTO DE LAS SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS LESIONADAS POR LOS PRESTADORES DE LOS MISMOS (ARTÍCULOS 65 AL 75 DE LA LOJCA). 4.1.5. LAS RECLAMACIONES CONTRA LAS VÍAS DE HECHO ATRIBUIDAS A LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO (ARTÍCULOS 65 AL 75 DE LA LOJCA). 4.1.6. LA ABSTENCIÓN O LA NEGATIVA DE LAS AUTORIDADES A PRODUCIR UN ACTO AL CUAL ESTÉN OBLIGADOS POR LEY (ARTÍCULOS 65 AL 75 DE LA LOJCA). 4.1.7. LAS PRETENSIONES DE CONDENA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO Y A LA REPARACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS ORIGINADOS POR RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL DE LOS ÓRGANOS QUE EJERCER EL PODER PÚBLICO (ARTÍCULO 9, NUMERALES 4, 5, 8 Y 9; Y ARTÍCULOS 56 AL 64 DE LA LOJCA). 4.1.8. LAS ACTUACIONES, ABSTENCIONES, NEGATIVAS O LAS VÍAS DE HECHO DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y DE OTRAS PERSONAS O GRUPOS QUE EN VIRTUD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EJERZAN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS (ARTÍCULOS 65 AL 75 DE LA LOJCA). 4.2. LOS PODERES DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA. 4.2.1. PODERES EN LA INICIACIÓN DEL PROCESO. 4.2.2. PODERES EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCESO. 4.2.3. PODERES DECISORIOS. 4.2.4. PODERES EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA. 5. CONSIDERACIONES FINALES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

* Doctor en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello. Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau. Ocupó la Cátedra Andrés Bello en la Universidad de Oxford. Senior Associate Member de la Universidad de Oxford. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

1. INTRODUCCIÓN

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales se complace en rendir homenaje a un eminente jurista y venezolano ejemplar. Se ha organizado este evento para honrar al sabio Maestro Dr. Luis Henrique Fariás Mata, quien perteneció a esta Corporación y, desde aquí, y desde todas las posiciones que ocupó: las aulas universitarias por más de cincuenta años, tanto en Venezuela como en otros países; desde sus valiosas publicaciones; desde su posición de Procurador General de la República y Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Andino de Justicia; y, también, a través de los muchos foros, congresos, conferencias y eventos que organizó y en los que participó, contribuyó de forma extraordinaria y sobresaliente a la evolución del derecho público en Venezuela y, en particular, al régimen de justicia administrativa, tema sobre el cual, precisamente, voy a referirme como forma de rendir homenaje a mi Maestro.

La justicia administrativa deriva del empeño en controlar el ejercicio arbitrario del poder, y junto al principio de separación de poderes, al de legalidad y al del respeto a las situaciones jurídicas subjetivas, es fundamento indispensable del Estado de derecho.

La justicia administrativa resulta de la lucha por el establecimiento de un Estado de derecho. Se trata del mecanismo por medio del cual se reducen las inmunidades, se limita la arbitrariedad y se somete al control jurisdiccional el ejercicio del poder, todo ello con el fin de hacer efectivo el principio de legalidad.

Entre los presupuestos del Estado de derecho, la existencia de la justicia administrativa como medio para asegurar el sometimiento de los actos, hechos, omisiones, contratos y demás actuaciones de los órganos de la administración pública, al bloque de la legalidad, es indispensable.

Este importante tema puede ser estudiado desde tres puntos de vista: En primer lugar, el asunto puede ser analizado a través del estudio de su aspecto sustantivo, cuando se explica su ámbito de aplicación, su importancia, finalidad y propósito, como forma de control para asegurar el sometimiento a derecho de los actos y demás actuaciones de los órganos que ejercen función administrativa.

Desde el punto de vista orgánico, para referirnos, propiamente, a los órganos que componen esta jurisdicción y su régimen de competencias y, en tercer lugar, teniendo en cuenta que, como dijo Moles Caubet, cada derecho sustantivo genera su propio derecho adjetivo¹, desde el punto de vista procesal estudiamos la justicia administrativa para determinar los medios de impugnación, las reglas procesales que gobiernan cada uno de esos medios de impugnación y los poderes del juez en la admisión y sustanciación de las acciones o recursos, en las decisiones, cautelares o definitivas y en la ejecución de su fallo.

2. ASPECTO SUSTANTIVO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La primera aproximación al asunto que tratamos, la justicia administrativa, puede ser hecha a través del análisis del aspecto sustantivo para referirnos a la importancia, finalidad y propósito de la jurisdicción contencioso administrativa como forma de control para asegurar el sometimiento de los actos y demás actuaciones de la administración pública al derecho.

El Estado de Derecho se fundamenta en regulaciones constitucionales, legales, sub-legales y principios generales que conforman el denominado bloque de la legalidad, y que establecen y regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de los órganos del Estado, consagran los derechos y deberes de los ciudadanos, y determinan los controles sobre el ejercicio del poder público.

En efecto, para garantizar la sumisión de los órganos del Estado al bloque de la legalidad, el cual comprende, según Hauriou, no solo a la ley,

¹ Antonio Moles Caubet cit. por Armando Rodríguez, “Medios de impugnación”, en *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”. Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*, Tomo III, Tribuna Jurídica de Venezuela, Barquisimeto, 1993. p. 145.

sino todas las normas del ordenamiento jurídico, incluidos los reglamentosos², y garantizar el principio de legalidad —y con ello el Estado de Derecho— ha sido precisa la creación y desarrollo de jurisdicciones especiales, como la jurisdicción constitucional, y la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otras, las cuales se diferencian por la jerarquía y naturaleza de los órganos del poder público objeto de control³. Entonces, desde el punto de vista sustantivo, si el Estado moderno ha aceptado someterse a derecho y, en consecuencia, su actividad administrativa, que es la que mayor incidencia tiene en la esfera de derechos y libertades de los administrados, ha de someterse a la ley, va de suyo que la consecuencia fundamental es la necesidad de contar con una jurisdicción encargada, precisamente, de controlar esa legalidad. Un régimen de justicia administrativa es entonces indispensable en el Estado moderno para asegurar la adecuación a derecho, algo más que la adecuación a la ley, de la actuación de la administración.

Un régimen de justicia administrativa es, en verdad, una garantía constitucional. De allí que la primera forma de estudiar esta jurisdicción contencioso administrativa es, precisamente, como una garantía constitucional. La jurisdicción contencioso administrativa es creada como un mecanismo especializado de control del poder⁴, encargado de someter a los órganos y entes de la administración pública al imperio de la ley.

Así pues, los tribunales contencioso administrativo surgen como garantes del derecho, destinados a forzar a la administración pública a

² V. Maurice Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit*, reimpr. De la 12ª ed., Dalloz, París, 2002, p.577, cit. en Libardo Rodríguez, “El principio de legalidad: premisa fundamental de la democracia”, en Víctor Rafael Hernández-Mendible y José Luis Villegas Moreno, *Hacia un derecho administrativo para retornar a la democracia. Liber Amicorum al Profesor José R. Araujo-Juárez*, Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila, Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2018. p. 95.

³ Allan Brewer-Carías, “Los procesos contencioso-administrativos en Venezuela”, disponible en: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I.1.889.pdf> consultado en fecha 16 de octubre de 2019.

⁴ En las complejas sociedades modernas, la administración pública tiene una posición y función claves en las suma de poderes constituidos que conforman el Estado, “De ahí la trascendencia del control y, en particular, del control jurídico, pleno y externo, cumplido precisamente por el poder judicial, de la actuación, normativa y no normativa de aquella”. Luciano Parejo Alfonso, “La construcción, extensión, alcance y límites del control judicial contencioso-administrativo en el ordenamiento español”, en Víctor Hernández-Mendible (Coord.), *Derecho administrativo Iberoamericano*, Tomo 2, Ediciones Paredes, Caracas, 2007. p. 1103.

actuar según las normas del derecho administrativo. En efecto, el derecho administrativo, encargado de regular la actividad de la administración y de establecer límites como garantía esencial de la libertad y los derechos de los ciudadanos, carecería de todo carácter coercitivo (no sería derecho) sin la existencia del contencioso administrativo.

2.1 La justicia contencioso administrativa y la tutela judicial efectiva

La jurisdicción contencioso administrativa y su regulación constitucional y legal no debe ser considerada sólo como una norma atributiva de competencias judiciales a un conjunto de órganos jurisdiccionales, es algo más que eso, es un mecanismo de protección o tutela los de derechos e intereses legítimos de los particulares.

Entre los presupuestos del Estado de derecho, es indispensable la existencia de un medio judicial que asegure el sometimiento de los actos, hechos, contratos y demás actuaciones de los órganos de la administración pública al principio de legalidad, a las reglas que establece la representación de la soberanía popular, a la ley⁵, para tutelar los derechos e intereses de los ciudadanos frente a la administración.

Si bien se reconoce que la administración pública está investida de prerrogativas extraordinarias que le permiten llevar adelante sus actuaciones de coacción, prestacionales y todas las de interés general, también es cierta la necesidad de reconocer a los administrados derechos y garantías que *no pueden ser violados sin que ello dé lugar a una reacción tendente a su restablecimiento*⁶, y esta reacción, precisamente, es *la posibilidad de que el Juez administrativo someta a derecho la actuación de la administración llevada adelante en exceso de lo permitido por la ley*.

Este ha sido el criterio adoptado por la jurisprudencia venezolana (véase en ese sentido sentencia de la Sala Constitucional del 23 de octubre

⁵ Alina del Carmen Nettel Barrera, “La jurisdicción contencioso administrativa en el contexto de los estados democráticos”, en Jorge Fernández Ruiz y Filiberto Otero Salas (Eds.) *Justicia contencioso administrativa*, UNAM, México, 2013. p. 16. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/4.pdf> consultado en fecha 15 de octubre de 2019.

⁶ José Araujo Juárez, “El contencioso administrativo y la protección de los derechos humanos”, en *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”*, Editorial Jurídica Venezolana, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1995. p. 646.

de 2002, Caso: *Gisela Anderson, Jaime Gallardo y otros vs Presidente de la República, Ministerio de Infraestructura y Conatel*)⁷, y es que, el objetivo principal del contencioso administrativo no es sólo garantizar la sumisión a derecho de la actividad administrativa, sino también proteger los derechos e intereses de los particulares afectados por tal actividad.

En efecto, la jurisdicción administrativa, en su función de controlar especialmente la actuación de la administración en sus relaciones con los administrados, representa un papel fundamental en el sistema de garantías del ciudadano frente al ejercicio del poder público.

Así pues, ha señalado la doctrina –Moles Caubet– que la jurisdicción contencioso administrativa tiene una doble función: controlar la administración pública, es decir vigilar la legitimidad y legalidad del ejercicio del poder, y la función judicial, por medio de la cual procura la realización del derecho, es decir, la de decidir definitivamente, mediante las debidas garantías, el respecto a las situaciones jurídicas subjetivas⁸.

Es por ello que además de la función de controlar la legalidad administrativa, la jurisdicción contencioso administrativa constituye un medio para actualizar la tutela judicial efectiva de los ciudadanos frente a la administración y para proteger sus derechos ante las lesiones sufridas como consecuencia de cualquiera de las actuaciones administrativas: “La primera exigencia del principio de tutela jurisdiccional es la posibilidad de formular cualquier tipo de pretensión cualquiera que sea su fundamento y el objeto sobre el que verse”⁹.

⁷ Según esta decisión, “Resulta claro que la jurisdicción contencioso-administrativa, no está limitada a asegurar el respecto de la legalidad en la actuación administrativa, ya que el artículo 26 de la Constitución concibe a toda la justicia, incluyendo a la contencioso-administrativa, como un sistema de tutela subjetiva de derechos e intereses legítimos, por lo tanto, a partir de la Constitución de 1999, la jurisdicción contencioso-administrativa no puede concebirse como un sistema exclusivo de protección de la legalidad objetiva a que está sometida la administración –a pesar de que la ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, regula procedimientos objetivos, cuya finalidad es declarar la nulidad del acto impugnado– sino un sistema de tutela de situaciones jurídicas subjetivas, que no permite reducir, limitar o excluir las lesiones producidas por actuaciones materiales o vías de hecho.”

⁸ Antonio Moles Caubet, “El sistema contencioso administrativo venezolano en el derecho comparado”, en AA.VV., *Contencioso administrativo en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos N° 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981.

⁹ Jesús González Pérez, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Tomo I, Tercera edición, Editorial Civitas, Madrid, 1998. p. 18.

Entonces, uno de los derechos fundamentales del ciudadano frente al Estado es el de atacar, por la vía judicial, cualquiera actuación de los órganos y entes de la administración pública, cuando le producen una lesión, para obtener el restablecimiento de los derechos o intereses violados, a través del cumplimiento de alguna obligación concreta de hacer, no hacer o dar.

Este derecho a la tutela jurisdiccional, el derecho de toda persona “a que se le haga justicia”¹⁰, despliega sus efectos en tres momentos distintos, a saber: “primero, en el acceso a la justicia; segundo, una vez en ella, que sea posible la defensa y obtener solución en un plazo razonable, y tercero, una vez dictada sentencia, la plena efectividad de sus pronunciamientos”¹¹.

La tutela judicial efectiva, bien como derecho humano fundamental, como principio o como garantía, se traduce de esta forma en el ámbito jurídico contencioso-administrativo, como el derecho de toda persona a que “siempre que crea que puede pretender algo con arreglo a derecho frente a un ente público, tenga la seguridad de que su petición será atendida por unos órganos independientes y preparados”¹².

En palabras de García de Enterría y Fernández, “si la tutela ha de ser efectiva, la jurisdicción ha de ser, en consecuencia, también plena”¹³.

La concepción de la justicia administrativa cambió precisamente con el desarrollo y evolución del principio de la tutela judicial efectiva, expresamente establecido como derecho, por primera vez, en el artículo 24 de la Constitución española de 1978 y, a partir de esa fecha, recibido en la mayor parte de los países de Iberoamérica y, concretamente, en Venezuela a través del artículo 26 de la Constitución de 1999. En efecto, el artículo 24 de la Constitución de 1978 tuvo una influencia determinante en el sistema de justicia administrativa en España, desde que convirtió la concepción del

¹⁰ Y que supone que toda pretensión frente a otro –incluyendo un organismo del Poder Público– fundada en el ordenamiento jurídico sea atendida por un órgano estatal independiente, en un proceso investido de garantías que hagan posible una defensa adecuada.

¹¹ González Pérez resume estos tres momentos en “Acceso a la jurisdicción, proceso debido y eficacia de la sentencia”. Cfr. Jesús González Pérez, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Tercera edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001. p. 57.

¹² Juan Carlos Cassagne, *Curso de derecho administrativo*, Tomo II, décima segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015. p. 736

¹³ Eduardo García de Enterría, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Tomo II, cuarta edición, Editorial Civitas, Madrid, 1993. p. 568.

contencioso administrativo de un proceso objetivo al acto, a una justicia de tutela de derechos e intereses legítimos y estableció además, la extensión universal del recurso contencioso administrativo¹⁴, situación que condujo a la reforma de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en 1998¹⁵, la cual pretendió superar la tradicional y restringida concepción del recurso contencioso administrativo como una revisión judicial de los actos administrativos previos, es decir, como un recurso al acto, y abrir definitivamente su ámbito frente a cualquier comportamiento ilícito de la administración¹⁶.

De esta forma, en la última parte del siglo XX, el principio de la tutela judicial efectiva cobró gran importancia en el ámbito jurídico con motivo del impulso dado por la doctrina en España y la recepción constitucional generalizada de ese principio en la mayor parte de los países de Iberoamérica. Este principio se ha convertido en un principio fundamental del contencioso administrativo¹⁷.

Con el reconocimiento de la tutela judicial efectiva como un derecho humano –consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25– por medio del cual se garantiza una respuesta a la pretensión de derechos e intereses legítimos con autoridad de cosa juzgada y con la eficacia coactiva que demanda la satisfacción de derechos fundamentales, la jurisdicción administrativa adquirió una nueva dimensión, transformándose de un proceso al acto –un sistema objetivo de protección de la legalidad– a un proceso de efectiva tutela de derechos e intereses del administrado que busca el resarcimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por las actuaciones u omisiones de la administración.

En palabras de García de Enterría, “El contencioso no es, en modo alguno, un proceso al acto, o de protección de la sola legalidad objetiva; es un proceso de efectiva tutela de derechos del recurrente y los de la Administración (esta, predominantemente, potestades en lugar de derechos),

¹⁴ Ibídem. pp. 33 y ss.

¹⁵ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

¹⁶ Para evitar cualquier equívoco establece el Art. 1 de la Ley de la Jurisdicción que las pretensiones ejercitables no se relacionan con los “actos” de la administración, sino con la “actuación” de esta, cuyo ejercicio se hace preceder de una reclamación previa en sede administrativa, con lo que se persigue dar a la administración la oportunidad de resolver el conflicto y evitar la intervención judicial.

¹⁷ Ibídem, p. 732.

entre sí confrontados. No se trata, pues, de un supuesto proceso objetivo o sin partes”¹⁸.

La necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva ha impuesto la revisión de muchos aspectos del contencioso administrativo, tales como: el régimen de competencias, la legitimación exigida para recurrir, el agotamiento de la vía administrativa, las medidas cautelares y la ejecución del fallo, en los que la labor de la jurisprudencia —en la adecuación del contencioso administrativo a las nuevas orientaciones constitucionales que imponen la tutela plena y efectiva de los derechos e intereses de los particulares— ha jugado un papel relevante.

Especialmente, respecto del régimen de competencias, el desarrollo del principio de la tutela judicial efectiva exigió la extensión del control de la jurisdicción administrativa a todas actuaciones de los órganos y entes que ejercen funciones administrativas, lo que trae como consecuencia que se consideren inconstitucionales aquellas disposiciones generales que prohíban, cierren o limiten el recurso contencioso-administrativo sobre determinadas decisiones de la administración.

Si la justicia administrativa es manifestación de la tutela judicial, entonces debe tener carácter universal, es decir, no se admiten actos excluidos del control de la jurisdicción, antes y por el contrario, todos los actos y todos sus elementos serán objetos de control, con excepción de las razones de oportunidad y mérito¹⁹.

Este principio de universalidad supone el sometimiento a derecho de todos los órganos del Estado que ejercen funciones administrativas, independientemente de la forma como se manifieste esa actuación e incluso se extiende a los actos dictados por los particulares en el ejercicio excepcional de funciones públicas que les atribuya una ley, de forma que no hay acto o actuación excluidos del control de legalidad (Véase los casos SACVEN. CPCA 18/2/1986; Criollitos de Venezuela. CPCA 16/12/1987; Marino Recio vs. Comisión Nacional de Valores. CPCA 24/3/1988), de forma que no hay acto o actuación excluidos del control de legalidad.

¹⁸ Vid. Eduardo García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Editorial Civitas, Madrid, 1989. p. 52.

¹⁹ Posición del Magistrado Farías Mata, en el caso de Depositaria Judicial, encontraba como límite la sustitución del juez en la administración pública, no pudiendo éste sustituirse en las decisiones por razón de oportunidad o mérito.

Hoy es un dogma que todos los actos administrativos están sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA) incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los intereses públicos o privados. Aquí tengo presente las palabras pronunciadas por el Dr. Farías Mata en las XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” del año 1993, quien al hacer referencia al tema, señaló que la tendencia del sistema contencioso administrativo estaba orientada a la revisión de todos los actos administrativos dictados por cualquier Poder del Estado y a la desaparición paulatina del catálogo de los llamados “actos excluidos”²⁰, cuando se refería a su voto salvado en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, del 9 de abril de 1992, en el caso “Corporación Bamundi”, donde la mayoría sentenciadora había concluido que los tribunales laborales eran competentes para conocer del recurso de nulidad en contra de actos dictados en ejecución de las normas administrativas de derecho laboral.

El Dr. Farías Mata en su voto salvado, señaló que dicho criterio “aten- taba contra la “integralidad” de la jurisdicción contencioso-administrativa, en tanto los tribunales de esa jurisdicción debían ser los competentes para conocer de recursos de nulidad contra actos dictados por la llamada ad- ministración laboral, dando así preferencia al fuero atrayente derivado del propio concepto de acto administrativo”²¹.

La posición del Maestro sería luego la acertadamente acogida de ma- nera definitiva por la jurisprudencia contencioso administrativa.

Recapitulando, la jurisdicción contencioso administrativa y su regula- ción constitucional y legal no debe ser considerada solo como una norma atributiva de competencias judiciales a un conjunto de órganos jurisdic- cionales, es algo más, es una tutela de derechos e intereses legítimos, es el

²⁰ Luis Henrique Farías Mata, “Acto administrativo, materia del recurso contencioso de anu- lación”, en *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela*, Tomo II, Barquisimeto, 1993, p. 16.

²¹ Cfr. José Ignacio Hernández, “Luis Henrique Farías Mata y la construcción jurisprudencial del derecho administrativo venezolano”, disponible en: https://www.academia.edu/37189497/Luis_Henrique_Far%C3%ADas_Mata_y_la_construcci%C3%B3n_juris-prudencial_del_Derecho_Administrativo_venezolano?auto=download, p. 39.

reconocimiento de los derechos y garantías de los administrados, los cuales no pueden ser violados sin que ello dé lugar a una reacción tendente a su restablecimiento, siendo esta respuesta, precisamente, la posibilidad de que el juez administrativo someta a derecho la actuación de la administración llevada adelante en exceso de lo permitido por el derecho.

3. ASPECTO ORGÁNICO

En segundo lugar, puede analizarse el tema desde el aspecto orgánico cuando se estudian los órganos que conforman la jurisdicción administrativa, en nuestro caso, encabezados por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y compuesta, además, por otros tribunales generales, especiales y eventuales.

Esta jurisdicción administrativa en Venezuela es de rango constitucional²², judicial, universal, subjetiva, bilateral y, como fue desde su origen, de marcado carácter jurisprudencial.

La justicia administrativa se concreta a través de un conjunto de órganos jurisdiccionales encargados de controlar la legalidad y legitimidad de los actos, generales o individuales, hechos, contratos, omisiones y demás relaciones jurídico-administrativas originados por la actividad administrativa concretada principalmente por la rama ejecutiva nacional, estatal o municipal, centralizada o descentralizada, pero también por los órganos legislativo, judicial y demás poderes y órganos constitucionales, cuando éstos ejercen función administrativa o, incluso, por los particulares, cuando

²² Explica Brewer-Carías al respecto que la *constitucionalización* de la jurisdicción contencioso administrativa tiene las siguientes consecuencias: (i) la universalidad del control que la Constitución prevé para todos los actos subordinados a ella (que a su vez es otra característica del sistema); de lo cual “cualquier exclusión del control respecto de actos administrativos específicos, sería inconstitucional, sea que dicha exclusión se haga por vía de ley o por las propias decisiones de los Tribunales...”; (ii) la consagración de un verdadero *derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva frente a la Administración, y no un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares*; y (iii) el otorgamiento al juez de amplísimos poderes de tutela; esto es, el juez está ante un proceso de defensa de intereses subjetivos y no de resguardo de la legalidad objetiva lesionada por el acto impugnado. Cfr. Allan Brewer-Carías, “Universalidad del Control Contencioso-Administrativo” en *Revista de Derecho Público* N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991.

en colaboración con la administración llevan adelante, también, actuaciones administrativas.

El fundamento del movimiento revolucionario francés era el de reconocer ciertos principios fundamentales no admitidos hasta ese momento, tales como: el de separación de los poderes, el principio de la legalidad, y la aceptación de los derechos ciudadanos (libertad, igualdad, propiedad, etc.), materializándose concretamente en la separación de las funciones judiciales y administrativas.

Esos principios trajeron como consecuencia el concepto de acto arbitrario, es decir de acto contrario a la ley y de acto que podía lesionar el régimen de libertades y, en consecuencia, su necesario enjuiciamiento. Tengamos en cuenta el artículo 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, según el cual “Todo acto ejercido contra un hombre fuera del caso y sin las formas que la Ley determine es arbitrario y tiránico; aquél contra quien se quisiese ejecutar por la violencia tiene derecho a repelerlo por la fuerza”. De esta forma, la evolución del asunto consistió, como lo dice García de Enterría, en convertir el viejo derecho a la resistencia en una acción judicial nueva, por medio de la cual se examine el acto arbitrario del agente público, se le anule y se ordene el restablecimiento de las libertades injustamente afectadas²³.

Paradójicamente fue a partir de estos ideales, que “el contencioso-administrativo se organizó históricamente sobre la base explícita de una exención judicial del Ejecutivo”²⁴. En efecto, estos principios –interpretados conforme al contexto post revolucionario– fueron los que produjeron un sistema en el cual la propia administración se enjuiciaba a sí misma²⁵.

Se ensayó una interpretación estricta y rígida, diríamos más bien acomodada, del principio de separación de poderes ideado por Montesquieu, conforme al cual las leyes post revolucionarias en Francia prohibieron a los órganos del poder judicial enjuiciar la actuación de la administración.

Según Jesús González Pérez, se trató de una interpretación errónea del principio de división de poderes, motivada por circunstancias históricas y contingentes, que derivó en lo que él llama “monstruosa construcción

²³ Eduardo García de Enterría, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, ob. cit. p. 548.

²⁴ Vid. Eduardo García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. p. 19.

²⁵ *Ibíd*em, p. 20.

revolucionaria”, que no era más que la “independencia de la administración frente a los Tribunales”²⁶.

Para imponer la peculiar interpretación del principio de separación de poderes se dictó la Ley de “Separación” (Ley 16-24, de agosto de 1790) por medio de la cual se estableció que “*Las funciones judiciales están y han de permanecer siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar en forma alguna las operaciones de los cuerpos administrativos por razón de sus funciones*”²⁷.

El antecedente inmediato de esa “Ley de Separación” fue la Ley del 22 de diciembre de 1789, que ya había prohibido de forma expresa la injerencia de los parlamentos (que eran los tribunales competentes en materia civil compuestos por la clase social noble y cuyos cargos procedían de la herencia de los oficios) y demás tribunales en las funciones administrativas. Obsérvese por otra parte, que el artículo 5º de la Constitución de 1791 dispuso: “Los tribunales no pueden intervenir en las funciones administrativas ni citar ante sí a los administradores en razón de sus funciones”.

Sin embargo, para ser coherentes con otro de los postulados fundamentales del Estado de derecho producto de la revolución francesa, como es el principio de legalidad y responsabilidad del Estado, fue resuelto por la Asamblea Constituyente que la *propia administración conocería de las reclamaciones de los administrados*, cuando estos estimasen que las autoridades administrativas se habían excedido en sus poderes legalmente otorgados.

De manera que se comenzó a gestar un sistema de autocontrol de la administración y su actividad, que conocería y decidiría de los excesos de las autoridades administrativas frente a los derechos de los administrados. El llamado control o sistema de “justicia retenida”.

De esta forma, durante 1790 y 1800 la esencia de lo que hoy conocemos como justicia administrativa estuvo encomendada a la propia administración. Los litigios contra la administración escapaban del conocimiento

²⁶ Jesús González Pérez, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Segunda edición, Editorial Civitas. Madrid, 1992.

²⁷ Posteriormente, la Ley de 16 de Fructidor del año III (3 de septiembre de 1795) dispuso: “*Se prohíbe terminantemente a los Tribunales, conozcan de los actos de Administración, cualquiera que sea su especie*”. Existió claramente un recelo ante los jueces por su vinculación con el Antiguo Régimen.

de los tribunales –bajo el principio esencial según el cual “juzgar a la administración sigue siendo administrar”–, y se establecía que era el Rey, y luego los ministros, quienes conocían de tales causas, para no incurrir en denegación de justicia. Más tarde serían creados órganos colegiados que brindaban asesoría a la administración, para la resolución de litigios administrativos, especialmente el Consejo de Estado.

Hasta 1872, salvo el breve intervalo de la Segunda República Francesa, el Consejo de Estado careció de poder de decisión acerca de las reclamaciones formuladas contra la administración, la cual no estaba obligada a seguir las reglas de procedimiento que son necesarias para garantizar a las partes una averiguación imparcial de los hechos en que se basa la reclamación. No se trababa entonces de un verdadero tribunal, sino de un órgano consultivo de la administración. Sin embargo, en la práctica durante la etapa napoleónica se tuvo por costumbre acoger siempre las soluciones propuestas por el Consejo de Estado.

En efecto, en 1872 fue reconocido el Consejo de Estado como verdadero tribunal administrativo dotado de la facultad de decidir por sí mismo los recursos *en vez de limitarse a hacer una simple propuesta al órgano administrativo sobre cómo debía decidir*²⁸ carácter que conserva, en virtud de lo cual adquirió definitivamente el poder de decidir por sí mismo las reclamaciones intentadas contra el Estado²⁹.

En el derecho comparado se han abierto camino distintos sistemas o modelos de justicia administrativa. Aparte del sistema de justicia administrativa aplicada por la propia administración, se consolidó el sistema de justicia judicialista puro, en España y en muchos países de Iberoamérica y un sistema mixto como en Italia.

²⁸ Eduardo García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. p. 21.

²⁹ Cabe señalar que las modificaciones llevadas a cabo en Francia mediante la Ley del 30 de septiembre de 1953, perfeccionaron aún más el objeto jurisdiccional del sistema contencioso, pues presentan al Consejo de Estado como tribunal de segunda instancia y las antiguas Prefecturas Departamentales reciben el nombre de Tribunales Administrativos de Primera Instancia, los cuales pertenecían orgánicamente al Ministerio del Interior hasta 1989, que pasaron a estar bajo la dependencia del Consejo de Estado. Además, con la Ley del 31 de diciembre de 1987 se añadieron a la estructura de control de la administración, los tribunales de apelación de lo contencioso-administrativo, los cuales, pese a su denominación, tampoco estaban integrados orgánicamente al poder judicial, sino a la administración. Cfr. Eduardo García De Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. p. 22.

España recibió el modelo del sistema contencioso administrativo francés en el siglo XIX, cuando encomendó –primero a través de la Constitución³⁰ y luego mediante la ley– a órganos no jurisdiccionales en sentido estricto, el aseguramiento efectivo tanto del principio de legalidad como del principio de la libertad de los ciudadanos. La instauración del sistema cobró efectividad en España con las Leyes del 2 de abril y 6 de julio de 1845, las cuales confiaron el contencioso a los Consejos Provinciales (con jurisdicción delegada y propia) y al Consejo de Estado (llamado Consejo Real en sus primeros tiempos) que proponía al Gobierno, sin vincularle, los llamados Reales Decretos de Sentencia. Este contencioso administrativo conocía en sus orígenes –de forma limitada– una serie de actos dispuestos expresamente en la ley, y se articulaba como una especie de segunda instancia respecto de una primera gubernativa o administrativa previa.

Más tarde, y luego de varios intentos fallidos de judicializar el contencioso administrativo, la Ley “Santamaría de Paredes” (13 de septiembre de 1888), reformó la justicia administrativa y dispuso un llamado sistema armónico que consistía en instituir “órganos jurisdiccionales con jurisdicción delegada”, pero en cuya constitución entrarían a la par personal judicial y personal administrativo³¹. Esta ley, además, mantuvo el Consejo de Estado como órgano superior (hasta 1904 que se convierte en una Sala especializada del Tribunal Supremo, pero con peculiaridades) y dispuso una “Cláusula General” que admitía una tutela contencioso–administrativa sobre cualquier resolución administrativa.

Luego, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (promulgada en 1956), modernizó y judicializó de forma definitiva el sistema contencioso administrativo español (los tribunales contencioso administrativos pasaron a ser un orden especializado dentro del Poder Judicial). Con la entrada en vigencia de la ley de 1956 comenzó una nueva etapa del derecho administrativo español que permitió el desarrollo de un verdadero sistema de garantías de los ciudadanos. La doctrina española (Garrido Falla, García de Enterría) destaca en este sentido que a partir de 1956, la jurisprudencia

³⁰ Véase el artículo 58 de la Constitución de Bayona, de estricta influencia napoleónica, que creó un Consejo de Estado dirigido a ejercer la justicia retenida según el modelo francés. V. Fernando García Pullés, ob. cit. p. 120.

³¹ Véase Eduardo García De Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. pp. 22 y ss.

del Tribunal Supremo y la del Tribunal Constitucional comenzaron a tener una labor muy importante en la precisión y ampliación del ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa en temas como los actos políticos del gobierno, la llamada inactividad de la administración y las acciones materiales o vías de hecho³² –para mencionar algunos ejemplos–, con el objeto de hacer efectivo el derecho fundamental de los ciudadanos a una tutela judicial efectiva en lo contencioso-administrativo³³.

Como hemos señalado, un resultado positivo sobre el sistema de justicia administrativa de la Constitución de España de 1978 fue su influencia en el desarrollo doctrinario, legislativo y jurisprudencial del contencioso administrativo en Latinoamérica, y muy especialmente, en Venezuela.

Alemania también tuvo la directa influencia francesa de residenciar la justicia administrativa fuera del poder judicial, pero en 1848 con el triunfo de la Revolución liberal-burguesa, la Constitución Imperial estableció en su artículo 182 la separación de la justicia frente a la administración, y dispuso que “*la Justicia ejercida por la administración cesa. Sobre cualquier lesión jurídica deciden los Tribunales*”³⁴, de modo que los tribunales competentes para conocer de los asuntos contenciosos administrativos eran los tribunales ordinarios, sin concebir la necesidad de crear tribunales especializados en la materia. Años más tarde esta concepción fue abandonada con la creación de los primeros tribunales contenciosos administrativos (1863) y el Tribunal Supremo del Imperio alemán (1876), los cuales se mantuvieron durante las constituciones de la República de Weimar (1919-1929) y fueron posteriormente suprimidas durante el régimen nazi (1939).

Luego de la segunda guerra mundial fue restaurada la organización contencioso-administrativa en las regiones de la Alemania Federal (o del Oeste)³⁵, y, a través de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana

³² Véase al respecto Fernando Garrido Falla, “Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa en España”, en Primeras Jornadas Internacionales de derecho administrativo Allan Randolph Brewer-Carías. *Contencioso-administrativo*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1995. pp. 51 y ss.

³³ García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. p.26.

³⁴ Según lo señala FRANK y LANGREHR, citados por Santiago Gómez-Varas Ibáñez, J. *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Alemania*. Editorial CIVITAS, S.A. Madrid. 1993. p. 41.

³⁵ Puesto que la República Democrática Alemana (o del Este soviético) no se interesó en su organización, sino hasta después de la caída del Muro de Berlín (1989), donde la reinstauró ya la Alemania unificada.

de 1949, mejor conocida como la Ley de Bonn, se estableció de una manera explícita y clara que la *vía judicial está abierta contra toda violación de los derechos de los particulares por los poderes públicos*, y añade que *los Tribunales Superiores Federales serán creados en materia de derecho común, administrativo, fiscal, del trabajo y social*³⁶.

Ahora bien, en Venezuela desde sus orígenes el control jurisdiccional de los poderes de la administración ha estado residenciado en el poder judicial.

La justicia administrativa en Venezuela tuvo su origen en la Constitución de 1811, pero es, sin duda, en la Constitución de 1961 donde se estableció una jurisdicción especial, la contenciosa administrativa, integrada por tribunales con competencia para controlar la actividad de la administración pública; su artículo 206 delimitó por primera vez, por una parte, el objeto del control de la jurisdicción contencioso-administrativa al incluir dentro del mismo a los actos administrativos, las situaciones administrativas, la actividad ilícita o ilegal de la administración, incluso la desviación de poder; y, por otra, las consecuencias de dicho control al prever que los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa podrían declarar la nulidad del acto contrario a derecho, condenar al pago de sumas de dinero o a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Antes de la Constitución de 1961 sólo se hablaba de la nulidad de ciertos actos de los órganos y entes de la administración, pero no se contemplaba realmente una jurisdicción contencioso-administrativa. Podría decirse que se propugnaba tenuemente la existencia de una jurisdicción

³⁶ Cabe destacar que este esquema se mantuvo casi inalterable por todo el resto del siglo XX, detallándose sin embargo en el Reglamento de la jurisdicción contencioso-administrativa del 21 de enero de 1960, todo lo relativo a la estructura, competencia y procedimiento ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, los cuales señalaban como principios la necesidad de agotamiento de la vía administrativa para poder acceder a los órganos jurisdiccionales (recurso jerárquico y de revisión), así como procedimiento escrito exclusivamente. Más tarde, en la década de los noventa se dictó la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (del 19 de marzo de 1991), que reguló de mejor manera la organización de los tribunales, creó nuevos recursos de impugnación en vía judicial y modificó el sistema escrito por el oral, configurando lo que es la jurisdicción contencioso administrativa de la Alemania actual.

especial contencioso administrativa, sin embargo, ésta no se hizo efectiva sino hasta su definitiva consagración constitucional en 1961 y su posterior desarrollo jurisprudencial y legislativo.

En efecto, a partir de la Constitución de 1961 y a falta de una ley formal que regulara y desarrollara el contencioso administrativo, a través de la jurisprudencia se fue construyendo este método de control del ejercicio del poder.

Luego, el 1° de enero de 1977 entró en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ), redactada bajo la coordinación del Magistrado Martín Pérez Guevara, y cuyas disposiciones referidas al contencioso fueron influenciadas por el Maestro Farías Mata. Especialmente, el Maestro Farías Mata contribuyó enormemente a la redacción final de los artículos 119 y 131 de la LOCSJ referidos a los poderes del juez en la decisión.

Tal como lo reseña el académico Gabriel Ruan Santos, gracias a la propuesta del Dr. Farías Mata, fue agregado al texto del artículo 119 de la LOCSJ, relativo a las sentencias anulatorias de actos de efectos generales, la potestad de los jueces de determinar en cada caso los efectos de las sentencias de la declaratoria de nulidad en el tiempo, con el objeto de “preservar con criterios de igualdad y de seguridad aquellas situaciones jurídicas individuales formadas de buena fe bajo la vigencia de la norma anulada”.

De otra parte, respecto del artículo 131 de la LOCSJ, fue con motivo de los esfuerzos del Dr. Farías Mata, junto con el Dr. Gabriel Ruan Santos, que se introdujo a la facultad de los jueces contencioso administrativos de declarar la nulidad total o parcial del acto impugnado, la potestad de disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, en concordancia con la norma del artículo 206 de la Constitución de 1961, “de manera que no quedara duda sobre la competencia del tribunal para conocer de las pretensiones de condena derivadas de la declaración de nulidad y de la posibilidad de satisfacerlas en el mismo proceso, con lo cual se le daba al contencioso administrativo un carácter más subjetivo, para dar satisfacción no sólo al interés público, sino también al interés del ciudadano”³⁷.

³⁷ Gabriel Ruan Santos, “Experiencias legislativas compartidas con Luis Henrique Farías Mata.”, ponencia en las Jornadas en Homenaje al Dr. Luis Henrique Farías Mata, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 07 de noviembre de 2019.

Esta ley, como señalamos, significó una contribución enorme a la justicia administrativa en Venezuela.

Frente a la estructura organizativa vigente antes de la entrada en vigencia de la ley, caracterizada por la concentración y centralización del ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa en un solo órgano (i.e. Sala Político-Administrativa), la LOCSJ desconcentró las competencias atribuidas a la Sala creando dos nuevas clases de tribunales contencioso administrativos generales, a saber: la Corte Primera de lo contencioso administrativo y los Tribunales Superiores en lo civil y contencioso administrativo en varias regiones del país.

La ley reguló los procesos para sustanciar y decidir, en primera y segunda instancia, los recursos destinados a controlar la legalidad de los actos administrativos, tanto de efectos generales como individuales y se le confirieron al juez poderes, no sólo de dictar el fallo definitivo para restablecer las situaciones jurídicas infringidas (artículo 131), sino también de conceder las medidas cautelares necesarias para evitar daños irreparables y garantizar la efectividad del fallo definitivo.

Ese poder cautelar no se limitó a la suspensión de los efectos del acto, expresamente regulada en la LOCSJ (artículo 136), sino que, dada la remisión expresa que la ley hizo a la aplicación supletoria de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil (artículo 88), se extendieron a las medidas cautelares nominadas e innominadas previstas en los artículos 585 y 588 eiusdem.

Este desarrollo inicial de la jurisdicción contencioso administrativa –a partir del artículo 206 de la Constitución de 1961 y su posterior desarrollo legislativo mediante la LOCSJ– creó la necesidad de distinguir –como no había ocurrido antes en el derecho público venezolano–, entre la justicia administrativa y la justicia constitucional, diferenciándose de esta forma la facultad de la Sala-Político Administrativa para conocer de la impugnación de un acto administrativo de rango sublegal y dictado en ejercicio de funciones administrativas (bien por razones de inconstitucionalidad o por razones de ilegalidad), de la facultad de la Corte en Pleno para decidir sobre los recursos de nulidad de los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Es necesario también resaltar la importancia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), que a partir de enero de 1982 comenzó a regular, por primera vez en Venezuela, los principios

del procedimiento administrativo; el acto administrativo, sus elementos y régimen de nulidades; el procedimiento general y especial de formación del acto administrativo; el régimen de impugnación y revisión de las decisiones de la administración, sus efectos y consecuencias. A tener en cuenta que esta no es sólo una ley de procedimiento desde que se refiere, también, a principios y conceptos de la actuación administrativa. En ese momento, el Doctor Luis Henrique Farías Mata, ya lo hemos dicho, fue un actor fundamental para la evolución de la disciplina, tanto desde su posición de Magistrado de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, como desde su puesto de profesor de contencioso administrativo en los estudios de la licenciatura de derecho en la Universidad Católica Andrés Bello, cátedra que el mismo creó, y, también, en los de post grado en la Universidad Central de Venezuela.

Desde su posición de Magistrado de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, fue autor de una línea jurisprudencial de extraordinaria calidad, pedagógica, meditada y coherente referida a los grandes temas del derecho administrativo. Así pues, recordemos la emblemática decisión del 2 de noviembre de 1982, caso “Depositaria judicial”, sobre el principio de la legalidad, y en particular sobre la actuación discrecional de la autoridad administrativa, en concreción jurisprudencial de los artículos 1 y 12 de la LOPA; la sentencia del 14 de junio de 1983, “Acción comercial”, sobre un tema tan clásico del derecho administrativo, como es el caso del contrato administrativo, desarrollando el artículo 42, numeral 14, de la LOCSJ; la sentencia del 26 de julio de 1984, caso “Raufast”, relativa a la potestad de la administración para revocar los actos administrativos y sus límites (artículo 82 de la LOPA); sentencia del 28 de febrero de 1985, caso “Eusebio Igor Vizcaya Paz”, sobre la naturaleza, procedencia y formalidades del recurso por abstención o inactividad de la administración (artículo 42, numeral 23, de la LOCSJ); la decisión del 3 de octubre de 1985, caso “Iván Pulido Mora”, sobre la legitimación activa –que, como decía el Maestro Farías Mata, daba respuesta a la pregunta quién recurre en el contencioso administrativo (artículo 82 de la LOCSJ); la sentencia del 9 de noviembre de 1989, caso “Arnaldo Lovera”, respecto de la presunción de legalidad de los actos administrativos y los principios de ejecutividad y de ejecutoriedad (artículo 8 de la LOPA); la sentencia del 1 de agosto de 1991, caso “RCTV La Escuelita”, relativa a los conceptos jurídicos indeterminados y su incapacidad de atribuir potestades discrecionales de la administración;

la sentencia del 9 de abril de 1992, caso “Corporación Bamundi”, en la que el Maestro Farías Mata salvó su voto por su criterio relativo al régimen aplicable a los actos dictados por la administración en ejecución de normas administrativas de derecho laboral; la sentencia del 4 de marzo de 1993, caso “Silvia Rosa Riera”, sobre la que ejerció su voto salvado, por su criterio disidente respecto de la responsabilidad administrativa extracontractual (artículo 131 LOCSJ); la sentencia del 14 de septiembre de 1993, caso “Presidente Carlos Andrés Pérez”, en la que definió formalmente el acto administrativo (artículo 7 de la LOPA) y explicó las diferencias entre la jurisdicción administrativa y la jurisdicción constitucional³⁸ (artículo 216 de la Constitución de 1961); entre otras.

El Dr. Farías Mata tuvo una encomiable contribución no solo en la consolidación del contencioso administrativo, sino también en el desarrollo del derecho tributario. A través de grandes decisiones³⁹ como la sentencia del 14 de diciembre de 1983, caso “Becoblohm Puerto Cabello”, sobre el carácter económico del tributo; la decisión de fecha 30 de junio de 1986, caso “Ricardo Orellana Anzola contra el Ministerio de Hacienda”, sobre la interpretación del sentido económico de la ley tributaria; y la sentencia del 17 de febrero de 1987, caso “Dixie Cup de Venezuela, C.A. vs Consejo Municipal del Distrito Federal”, relativa a las condiciones de igualdad en materia de tributos municipales a las actividades económicas, entre otras, el Dr. Farías Mata demostró y aplicó una interpretación coherente con la funcionalidad y propósito del tributo. Sus soluciones jurisprudenciales en

³⁸ En esta última sentencia, el Magistrado ponente Luis Henrique Farías Mata señaló con total claridad al respecto que: “... puede evidenciarse que según la distribución de competencias que establece la propia Ley Originaria para hacer efectiva la garantía objetiva de la constitucionalidad en su artículo 216, todas las acciones de nulidad interpuestas contra actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Carta Magna, y que –por tanto, desde el punto de vista de su rango, son equiparables a la ley (...), son del conocimiento exclusivo de la Corte Suprema de Justicia en Pleno; mientras que cuando se impugne un acto administrativo del Poder Público, de carácter general o particular, –pero de rango sublegal, realizado en función administrativa– por contrariedad al derecho –y aún por razones de inconstitucionalidad–, la competencia corresponderá siempre a un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, sea la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia o cualquier otro Tribunal de los que la ley determina.”

³⁹ V. Humberto Romero-Muci, “Luis Henrique Farías Mata tributarista”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 159, julio-diciembre 2019, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019.

materia tributaria, —destacamos— caracterizadas por la conexión lógica y coherente de los conceptos esenciales del tributo, se encuentran aún vigentes.

Cabe resaltar de igual forma la impronta del Dr. Farías Mata desde la SPA de la CSJ en la construcción y desarrollo del amparo constitucional en Venezuela. En este sentido conviene tener presente algunas decisiones trascendentales sobre el amparo como⁴⁰: la decisión nro. 369 de fecha 6 de agosto de 1987, caso “Registro Automotor Permanente”; las sentencias nro. 317 de la de fecha 16 de noviembre de 1989, caso “Varios vs Comisión Nacional Electoral de COPEI”, nro. 210 de fecha 27 de mayo de 1993, caso “Varios vs República (Ministerio de Hacienda)”, nro. 424 de fecha 13 de agosto de 1991, caso “Varios vs Cámara de Diputados”, nro. 313 de fecha 16 de septiembre de 1991, caso “Reina Henríquez vs Consejo de la Judicatura”, nro. 40 de fecha 22 de enero de 1990, nro. 24 de la de fecha 1 de febrero de 1990, nro. 240-A de fecha 3 de junio de 1993, caso “Reina Henríquez vs Consejo de la Judicatura”, y nro. 439 de fecha 6 de diciembre de 1988, caso “Norma Medina vs Gobernación del Distrito Federal”, en las que se determinó la competencia de los distintos tribunales en materia de amparo constitucional; las sentencias nro. 571 de fecha 13 de agosto de 1992, nro. 462 de fecha 27 de octubre de 1993, caso “Ana Drossos vs Banco Industrial de Venezuela”, y nro. 505 de fecha 29 de septiembre de 1993, caso “Varios vs República/ Ministerio de la Defensa”, sobre la legitimación activa para interponer acción de amparo constitucional; la sentencia nro. 128 de fecha 25 de marzo de 1993, caso “Hilario Beuses vs Consejo de la Judicatura”, relativa a la necesidad de estar asistido para ejercer la acción de amparo; las sentencias nro. 7 de la CSJ/SPA de fecha 28-1-1989, nro. 462 de la CSJ/SPA de fecha 27-10-1993, nro. 637 de la CSJ/SPA de fecha 24 de noviembre 1993, Caso “Varios vs Partido Político Unión Patriótica”, nro. 69 de fecha 11 de febrero 1993, Caso “Varios vs República/ Ministerio de la Defensa”, nro. 651 de fecha 15 de diciembre 1992, caso “Rafael Iniciar te vs Consejo de la Judicatura”, nro. 130 de fecha 30 de mayo de 1989, nro. 178 de fecha 23 de mayo de 1988, nro. 203 de fecha 9 de junio de 1988, caso “Polipropileno de Venezuela vs República de Venezuela”, nro.398 de fecha

⁴⁰ V. Gerardo Fernández, “El Aporte del Profesor Farías Mata al Amparo Constitucional en Venezuela”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 159, julio-diciembre 2019, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019.

14 de agosto de 1992, y nro. 400 de fecha 8 de noviembre de 1988, sobre los requisitos objetivos para la procedencia del amparo constitucional; la decisión nro. 46 de fecha 8 de mayo de 1991, caso “Ganadería El Cantón vs República de Venezuela/ Ministerio de Agricultura y Cría”, sobre los amparos autónomos contra las vías de hecho; la sentencia 110 de fecha 22 de mayo de 1989 sobre la procedencia del amparo contra sentencia y contra actuaciones lesivas del juez (sentencia 23 de fecha 4 de febrero de 1993, caso “ILATACA”; sentencias nro. 178 de la CSJ/SPA de fecha 23-5-1988, caso “Fincas Alagaba vs República de Venezuela”, y nro. 155 de fecha 18 de junio de 1992, sobre el carácter extraordinario del amparo constitucional; y por último las sentencias nro. 1 de fecha 23 de enero de 1989, nro. 638 de fecha 5 de diciembre de 1991, “Caso Reina de Jesús Henríquez vs Consejo de la Judicatura”, nro. 475 de fecha 13 de agosto de 1993, nro. 505 de fecha 29 de noviembre de 1993, y nro. 571 de fecha 13 de agosto de 1992, sobre los efectos (relativos) de la acción de amparo constitucional, entre otras.

El Dr. Luis Henrique Farías Mata fue uno de los principales propulsores del amparo constitucional en Venezuela a partir de su consagración constitucional en 1961. Con sus decisiones desde la SPA de la CSJ colaboró de forma activa y constante en la definición de los requisitos de admisibilidad del amparo, sus rasgos procesales, condiciones de procedencia, y efectos de la sentencia.

La Constitución de 1999, siguiendo la tendencia de la de 1961, la jurisprudencia, la LOCSJ y la LOPA, han ratificado la existencia en Venezuela de una jurisdicción contenciosa administrativa dirigida a garantizar la sumisión a derecho de la conducta administrativa.

A la par que la Constitución de 1999 ratificó el rango constitucional de la jurisdicción contencioso administrativa, consagró en términos expresos el derecho a la tutela judicial efectiva en su artículo 26. En ese sentido, bajo la idea de asegurar la prestación de una justicia efectiva a los ciudadanos en obsequio de su derecho a la tutela judicial, la Constitución complementó dicha norma con otras que tienen por fin, entre otros aspectos, garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso de las partes en juicio (artículo 49) o fomentar la descentralización del poder judicial para hacerlo más accesible al colectivo (artículo 269). Con orientación similar el artículo 257 consagra al proceso como un instrumento fundamental para la realización de justicia, la cual no podrá ser sacrificada por la omisión de formalismos no esenciales o inútiles.

Estas disposiciones constitucionales han servido de base a la jurisprudencia para establecer el carácter subjetivo del proceso contencioso administrativo.

Posteriormente, en el año 2004 se dictó la LOTSJ, de fecha 20 de mayo de 2004, lo que representó, es de lamentar, un retroceso en la materia, tanto en lo formal como en lo material.

Luego, el 22 de junio de 2010, se publicó la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA), primera ley destinada a regular a la jurisdicción contenciosa administrativa de forma especial, lo cual desde un punto de vista formal representó un importante cambio en materia de técnica legislativa, toda vez que comprende una división sistemática y organizada de sus artículos, facilitando así una mayor comprensión y entendimiento del texto normativo, sin dejar de tener en consideración que la jurisprudencia sigue siendo un complemento armónico de la disciplina.

A los pocos meses, el 1º de octubre de 2010, se promulgó la LOTSJ. En esta ley se estableció el régimen, organización y funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia y se eliminaron las disposiciones transitorias que regulaban los procesos contenciosos administrativos, hoy regulados por la LOJCA. Todo este sistema establecido en la Constitución y en las leyes antes mencionadas, en su aplicación práctica ha sido un fraude.

4. ASPECTO PROCESAL

En tercer lugar, estudiamos también el tema desde el aspecto procesal para determinar los medios de impugnación, las reglas procesales que gobiernan cada uno de esos medios de impugnación y los poderes del juez en la admisión y sustanciación de las acciones o recursos, en las decisiones, cautelares o definitivas y en la ejecución de su fallo.

En este sentido el ordenamiento jurídico establece y regula varios medios de impugnación que incluyen la demanda de nulidad de actos de efectos particulares y generales, la demanda de interpretación de leyes, la demanda de controversias administrativas, los reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, las demandas por vías de hecho, las demandas por abstención y las demandas de contenido patrimonial.

4.1 Medios de impugnación en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

La LOJCA determina los medios de impugnación en el contencioso administrativo, así como el procedimiento que será aplicado para cada uno de ellos. Ellos son:

4.1.1 Demanda de nulidad de actos de efectos particulares y generales (recurso de nulidad) (Artículos 76 al 86 e la LOJCA)

Las impugnaciones que se interpongan contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, incluso por desviación de poder. Dicha impugnación está dirigida a anular en todo o en parte el acto impugnado⁴¹ por motivos de ilegalidad e inconstitucionalidad del acto administrativo, que a su vez puede ser: (i) expreso (actos administrativos de efectos particulares, definitivos o de trámite, los de efectos generales y los vinculados

⁴¹ Cabe destacar sobre los efectos de la decisión que declara la nulidad de un acto administrativo, la sentencia de la Sala Político-Administrativa del 26 de julio de 1984, caso “Despacho Los Teques”, en la que se estableció que: “... es de advertir que la jurisprudencia de esta corte no estableció una enumeración limitativa de supuestos en los cuales procedía la declaración de nulidad absoluta o radical de un acto administrativo, a pesar de haber reconocido el carácter excepcional de este supuesto de ilegalidad frente a la común anulabilidad que surge de la ilegalidad que afecta a los actos mencionados. Con prudencia y cautela recomendables, especialmente cuando se trata de establecer principios y crear doctrina en materias con escasa legislación general, como era el derecho administrativo, la Corte asumió la posición de determinar caso por caso si procedía o no declarar la nulidad absoluta o radical de acuerdo a la gravedad y trascendencia de la irregularidad que afectare el acto administrativo examinado. En este sentido se utilizaron varios de los criterios elaborados por la doctrina del derecho administrativo para identificar los supuestos de ilegalidad merecedores de la calificación de nulidad absoluta, como son la violación directa de la Constitución, la falta de elementos esenciales del acto, infracción grosera de la Ley, la incompetencia manifiesta del funcionario, la transgresión de normas legales establecedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otros criterios de semejante naturaleza. En otras palabras, se buscó establecer una proporción entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectaban al acto administrativo”. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 26 de julio de 1984, caso “Despacho Los Teques”, consultada en XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, *Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*, Tomo III, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1993. pp. 94-112.

a una relación contractual o de autoridad), (ii) el silencio administrativo, (iii) acto administrativo tácito⁴² y, (iv) reglamentos⁴³.

4.1.2 Demanda de interpretación de leyes (artículos 76 al 86 de la LOJCA)

De acuerdo con el artículo 266.6 constitucional corresponde al Tribunal Supremo de Justicia, la atribución de “conocer los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales, en los términos contemplados en la ley”. De otra parte, los artículos 23 de la LOJCA, numeral 21, y 26, numeral 21 de la LOTSJ, atribuyen a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia la competencia para “conocer de los recursos de interpretación de leyes de contenido administrativo”.

4.1.3 La resolución de las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades (artículos 76 al 86 de la LOJCA)

Las controversias administrativas se refieren a enfrentamientos entre autoridades públicas que corresponde dirimir a la jurisdicción contencioso administrativa. Existen dos tipos de controversias administrativas: las controversias entre entes públicos territoriales (artículo 26,7 LOTSJ), que comprenden actos preparatorios o definitivos realizados simultáneamente por las autoridades para ejercer funciones iguales respecto a una misma materia, o funciones diferentes pero que se opongan entre sí; y las controversias entre autoridades (artículo 26,8 LOTSJ), que, según la jurisprudencia

⁴² Es decir, es decir, aquellos actos entendidos como manifestaciones de voluntad de la administración que se deducen de actuaciones positivas y colaterales vinculadas al caso concreto y que son desarrollados por ella misma.

⁴³ Véase para mayor profundidad sobre el tema: Rafael Badell Madrid “El Recurso de Nulidad”, en *Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo*, en *XXVII Jornadas “J.M Domínguez Escovar”*, Barquisimeto 2003. (Parte II), “El Recurso de Nulidad”, en *Derecho Contencioso Administrativo, Libro Homenaje al Profesor Luís Henrique Farías Mata*. Colegio de Abogados del Estado Lara, Librería J. Rincón. Barquisimeto - Estado Lara 2006, “La Demanda de Nulidad”, en *XXVIII Jornadas “J.M Domínguez Escovar”*, Barquisimeto Marzo 2013, y “La Demanda de Nulidad”. En *XVII Jornadas Centenarias Internacionales: Constitución, Derecho Administrativo y Proceso: Vigencia, Reforma e Innovación*. Colegio de Abogados del Estado Carabobo. Instituto de Estudios Jurídicos “Dr. José Ángel Castillo Moreno”. Valencia, 2014.

(sentencia 1468 de fecha 27 de junio de 2000; Caso: Carlos Manuel Ortiz):
 a' Se manifiestan entre organismos, autoridades o entes públicos distintos y no en el seno de un mismo organismo. b' Se manifiestan entre organismos o autoridades legítimas, en cuanto a sus atribuciones, es decir, la controversia no constituye un problema de legitimidad de las autoridades, sino más bien de titularidad competencial. c' Deben afectar el orden público.

4.1.4 Los reclamos por la prestación de servicios públicos y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los prestadores de los mismos (artículos 65 al 75 de la LOJCA)

La Sala Constitucional en decisión de fecha 15 de diciembre de 2005 (Caso: CADAPE), estableció los elementos que califican una actividad como servicio público, a saber: Que la actividad sea, en esencia, una actividad de prestación, esto es que apareja una ventaja, beneficio o un bien destinado a la satisfacción de una necesidad de carácter general; que dicha actividad sea asumida por el Estado, lo que implica la verificación previa de una decisión exteriorizada y concreta; que el Estado puede cumplirla directamente, o bien indirectamente, por medio de concesiones otorgadas a favor de cualquier persona, exigiéndose la capacidad o competencia para poder actuar como concesionarios; que la prestación del servicio, considerado como público, sea regido por un estatuto o régimen especial que le permita distinguirlo de otras actividades públicas, y cuyos caracteres sean la generalidad, uniformidad, igualdad, continuidad, obligatoriedad y, subordinación a normas preponderantemente de Derecho Público. Ejemplo: la electricidad, servicio de saneamiento y agua potable y telefonía básica, suministro de gas, servicio de aseo urbano.

4.1.5 Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a los órganos del Poder Público (artículos 65 al 75 de la LOJCA)

Las vías de hecho se refieren a aquella actuación material en la que incurre la administración pública y que ha debido legitimarse mediante la producción de un acto administrativo previo. Al respecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia señaló mediante sentencia N° 912 del 5 de mayo de 2006, que los supuestos generadores de la misma se pueden dividir en dos grupos: a' Inexistencia o irregularidad sustancial

del acto de cobertura (de la actuación material). b' Exceso en la propia actividad de ejecución en sí misma considerada.

4.1.6 La abstención o la negativa de las autoridades a producir un acto al cual estén obligados por ley (artículos 65 al 75 de la LOJCA)

Sobre la naturaleza, procedencia y formalidades del recurso por abstención o inactividad de la administración, igualmente se pronunció el Magistrado Luis Henrique Farías Mata, mediante sentencia del 28 de febrero de 1985, caso “Eusebio Igor Vizcaya Paz”, expresando en esa ocasión que:

“(…) El objeto del recurso por abstención no es, como se ha dejado expuesto, ni un acto administrativo, ni la indebida ausencia, por vía general, de este, ni una ilícita actuación material de la Administración, sino “la abstención o negativa” del funcionario público a actuar, es decir, a cumplir determinado acto –en el sentido de actuación– del cual el supuesto de hecho se encuentra previsto en una ley específica, pero ante cuya ocurrencia real y concreta la autoridad administrativa se abstuvo de extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal le impone. El objeto de este recurso es, pues, una conducta omisa del funcionario”⁴⁴.

4.1.7 Las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual y extracontractual de los órganos que ejercer el Poder Público (artículo 9, numerales 4, 5, 8 y 9; y artículos 56 al 64 de la LOJCA)

Incluye las demandas que se ejerzan contra la República, los Estados, los Municipios, los institutos autónomos, entes públicos o empresas o cualquier otra forma de asociaciones en las cuales la República, los Estados,

⁴⁴ “Los términos de los textos de derecho positivo venezolano ya citados, permiten deducir que en ellos no se regula la abstención frente a la obligación genérica (inconcreta, por tanto, en su formulación general) que tienen los funcionarios de actuar en ejercicio de atribuciones correspondientes al respectivo cargo. Antes bien, debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe, en efecto, respecto del supuesto expresa y especialmente previsto en la norma, y, por tanto, si procede o no el respectivo recurso”. Cfr. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 28 de febrero de 1985, consultada en XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo III, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1993. pp. 223 y ss.

los municipios o cualquiera de las personas jurídica antes mencionadas tengan participación decisiva (artículos 56 al 64 de la LOJCA).

Cuando la LOJCA se refiere a las demandas de contenido patrimonial, trata el medio de impugnación mediante el cual se da trámite a las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por la responsabilidad contractual y extracontractual de la administración; las pretensiones ligadas al cumplimiento o la resolución de un contrato administrativo. De esa forma, en el contencioso administrativo se distinguen dos tipos de responsabilidad de la administración pública, a saber:

a'. Responsabilidad extracontractual: Respecto al régimen de la responsabilidad de la administración, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha dejado sentado en varias decisiones, que conforme a la Constitución de 1999 en sus artículos 3, 21, 30, 133, 140, 259 y 316, queda establecida de manera expresa, la responsabilidad patrimonial de la administración pública, por los daños que sufran los particulares como consecuencia de su actividad. Establece el artículo 140 de la Constitución de 1999 que el Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública⁴⁵.

b'. Responsabilidad contractual: En ese sentido, la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Luis Henrique Farías Mata –homenajado en la presente edición de la REDAV– mediante sentencia de fecha 14 de junio de 1983 dictó la célebre decisión Acción Comercial C.A. retomando, en forma definitiva, la teoría general de los contratos administrativos. En dicha sentencia, el Supremo Tribunal, a la par que reconoció la existencia de

⁴⁵ Sobre este medio de impugnación téngase especialmente en cuenta, con motivo del presente homenaje al Dr. Luis Henrique Farías Mata, su voto salvado en el fallo de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 4 de marzo de 1993, caso “Silvia Rosa Riera”, en el cual señaló que: “(…), la responsabilidad que puede corresponder a las personas morales de Derecho público por el ejercicio de la actividad administrativa, no es general ni absoluta, como se ha dicho en la decisión a menudo considerada –no con todo fundamento– madre del Derecho administrativo, no se rige, en efecto, directa ni literalmente por las reglas del Derecho Civil, concebidas para regular las relaciones entre simples particulares; y comporta reglas autónomas y propias, que debe determinar, como ya lo ha hecho, el juez venezolano del contencioso administrativo, tomando en cuenta la naturaleza del servicio público involucrado, y la necesaria conciliación de los intereses particulares con el interés general en la prestación del servicio”.

contratos administrativos –distintos de los “de derecho común” celebrados por la administración–, ratificó la noción de servicio público como identificadora de esta modalidad contractual.

La LOJCA, no establece de forma expresa la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer sobre las cuestiones que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos, como sí lo hacía la LOCSJ del año 1976, en su artículo 42, numeral 14, lo que dio origen a una abundante creación jurisprudencial. Sin embargo, en razón de que una de las características fundamentales de todo contrato administrativo es que una de las partes intervinientes sea necesariamente la administración pública, podemos inferir que la posibilidad para los particulares de interponer acciones por ante la jurisdicción contencioso administrativa, suscitadas en razón de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los estados o los municipios, viene a ser definida por los numerales 4, 5, 8 y 9 del artículo 9 de la LOJCA.

4.1.8 Las actuaciones, abstenciones, negativas o las vías de hecho de los consejos comunales y de otras personas o grupos que en virtud de la participación ciudadana ejerzan funciones administrativas (artículos 65 al 75 de la LOJCA)

4.2 Los poderes del juez contencioso administrativo en Venezuela

Una de las más importantes características del juez contencioso administrativo es que por ley ha sido dotado –para brindar la efectiva tutela jurisdiccional de los derechos e intereses de los ciudadanos frente a la administración– de ciertas potestades que lo diferencian de los jueces ordinarios. La fuente de dichos poderes se encuentra principalmente en la Constitución⁴⁶, en la LOJCA y en la LOTSJ, pero a su vez podemos encontrarlos en otros ordenamientos que de igual manera le otorgan poderes al juez contencioso administrativo, entre ellos la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código de Procedimiento Civil y otras leyes especiales como, por ejemplo, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

⁴⁶ Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N°5.453 de fecha 24 de marzo del 2000.

En efecto, la Constitución, en el artículo 259, y diversas leyes dotan al juez contencioso administrativo de amplias facultades para controlar la legalidad de los actos, hechos, actuaciones, y abstenciones de la administración pública, así como para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Lamentablemente, a partir de 1999 por la acentuada falta de independencia del poder judicial y la politización de los jueces —la mayoría de ellos provisionales— estos poderes no se han utilizados, antes y por el contrario, se han usado para justificar la arbitrariedad y dar apariencia de legalidad a actuaciones totalmente desviadas de los órganos del poder público, que van en detrimento de los derechos y garantías de los administrados. El juez contencioso administrativo tiene competencia para decidir sobre la admisión y sustanciación del proceso, sobre la decisión —cautelar o definitiva— y sobre la ejecución de las sentencias en los supuestos que se mencionan en el artículo 9, en concordancia con los artículos 56, 65 y 76 de la LOJCA, es decir, con motivo de los medios de impugnación referidos en el punto inmediatamente anterior.

El juez tiene la dirección y orientación del proceso desde que éste se inicia hasta su definitiva conclusión, pudiendo adoptar todas las medidas necesarias para evitar que el proceso se paralice y obtener la mayor celeridad y economía en su desarrollo.

Siendo el director del proceso, el juez puede actuar de oficio, in limine litis o inaudita parte. Justamente con la actuación de oficio por parte del juez es donde encontramos reflejado el principio inquisitorio que caracteriza al contencioso administrativo. En efecto, conforme al artículo 30 LOJCA, los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa “conocerán a instancia de parte, o de oficio cuando la ley lo autorice.

Ahora bien, los poderes procesales del juez contencioso administrativo pueden agruparse dentro de las distintas etapas del proceso contencioso: en la iniciación, en la sustanciación, en la decisión y en la ejecución de lo decidido, sea de forma cautelar o definitivo.

4.2.1 Poderes en la iniciación del proceso

En la iniciación del procedimiento contencioso administrativo, el juez está facultado para solicitar los antecedentes administrativos⁴⁷ (en

⁴⁷ La remisión de los antecedentes administrativos tiene las siguientes características:

a' *Naturaleza de la solicitud*: Los antecedentes administrativos podrán ser solicitados a

el procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación de leyes y controversias administrativas, artículo 79 LOJCA).

Así también, el juez contencioso administrativo tiene la potestad de pronunciarse sobre la admisibilidad o no del recurso (Artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). En este sentido, el juez tiene la posibilidad de rechazar *in limine litis* y aún de oficio, es decir, sin ninguna gestión de las partes, cualquier demanda que se encuentre dentro de los supuestos establecidos en el artículo 35 de la LOJCA⁴⁸.

De otra parte, el juez tiene la potestad, de acuerdo con el artículo 4 de la LOJCA, de ejercer las más amplias potestades cautelares, por lo cual podrá dictar, aun de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación o caso en concreto, tales como, la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado así como otras medidas cautelares in-nominadas⁴⁹. Inclusive estará facultado para decretar amparos cautelares.

instancia de parte o de oficio, pero en todo caso constituye una potestad discrecional del Juez (Sentencia SPA del 9 de julio de 1992).

b' *Efectos de la no remisión del expediente administrativo*: Los antecedentes administrativos constituyen una carga procesal para la administración y su no remisión establece una presunción desfavorable a la pretensión del actor (Sentencia SPA del 27 de octubre de 1987).

c' *Efectos de la no remisión en materia sancionatoria*: Ante la falta de remisión del expediente administrativo el juez debe decidir a favor del inculcado (Sentencia SPA del 12 de diciembre de 1974). (Actualmente las sanciones están expresamente previstas en el texto de la LOJCA)

d' *El carácter "secreto" del antecedente administrativo*: La remisión de los antecedentes administrativos permiten al recurrente conocer a cabalidad los motivos del acto administrativo recurrido y ejercer así plenamente su derecho a la defensa en sede judicial. En aquellos casos en los cuales el antecedente sea calificado de reservado o confidencial, ello no impide al juez ordenar su remisión, aún bajo el calificativo de reservado.

⁴⁸ El artículo se refiere, por su parte, a las causales de inadmisibilidad de la demanda de los procedimientos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entre las cuales se mencionan: 1) Caducidad de la acción. 2) Acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles. 3) Incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa. 4) No acompañar los documentos indispensables para verificar su admisibilidad. 5) Existencia de la cosa juzgada. Existencia de conceptos irrespetuosos. 7) Cuando sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley.

⁴⁹ En este sentido pueden imponer órdenes de hacer o no hacer a los particulares, así como a los órganos y entes de la administración pública, en protección y continuidad sobre la prestación de los servicios públicos y en su correcta actividad administrativa. Asimismo el artículo 104 dispone que el tribunal podrá acordar, en cualquier estado y grado del procedimiento, las

4.2.2 Poderes en la sustanciación del proceso

El juez contencioso administrativo tiene la facultad para ordenar la notificación de los interesados en el auto de admisión (artículo 80 LOJCA)⁵⁰.

Así también, en la sustanciación del proceso, el juez tendrá las más amplias potestades probatorias tales como declarar admisibles o no las pruebas (artículo 62 LOJCA)⁵¹, declarar terminado el lapso de evacuación de pruebas por haberse practicado las pruebas promovidas y admitidas, sin tener que esperar el vencimiento total de dicho lapso (artículo 62 LOJCA)⁵², prorrogar el lapso de evacuación de las pruebas (artículo 62 LOJCA)⁵³, solicitar información y evacuar de oficio las pruebas que juzgue convenientes (artículo 39 LOJCA) y valorar las pruebas⁵⁴.

4.2.3 Poderes decisorios

Es cierto que los poderes del juez contencioso exceden el ámbito de las pretensiones y las sentencias puramente declarativas para admitir (por

medidas cautelares que estime pertinentes para resguardar la apariencia del buen derecho invocado y garantizar los resultados del juicio, ponderando los intereses públicos generales y colectivos concretizados y ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva.

⁵⁰ Conforme a la LOJCA, el Juez debe, en el auto de admisión, ordenar a la parte accionante la notificación de los interesados mediante cartel que deberá ser publicado en un diario que indique el propio Tribunal, para que comparezcan a hacerse parte e informarse de la oportunidad de la audiencia de juicio. Dicha orden es obligatoria para el caso de nulidad de actos administrativos generales, sin embargo, para los de carácter particular, el juez al ordenarlo tendrá que justificarlo de forma razonada.

⁵¹ La admisión en el contencioso administrativo guarda las mismas formalidades del procedimiento civil, es decir, el juez tiene 3 días de despacho para pronunciarse sobre su admisión y cuando existe oposición este lapso se puede extender. Los límites de la admisión de las pruebas será la revisión por parte del juez de los elementos de impertinencia y legalidad de las mismas. Como en toda vía judicial la regla es el principio de la libre admisión de la prueba y la negativa sólo será producto de su impertinencia o ilegalidad.

⁵² Igualmente podrá suprimir el lapso de evacuación de pruebas para el supuesto en el que las partes solo promuevan medios de pruebas que no requieran evacuación.

⁵³ Cuando no sean suficientes los 10 días dispuestos en la LOJCA para evacuar las pruebas, el juez podrá, a instancia de parte, prorrogar dicho lapso por diez días más.

⁵⁴ En el proceso contencioso administrativo el sistema de valoración es el mismo acogido por el Código de Procedimiento Civil en su artículo 507, el cual señala que salvo que exista una regla legal expresa para valorar el mérito de la prueba, el juez deberá apreciarla según las reglas de la sana crítica.

mandato constitucional) las de condena contra la administración (de hacer, no hacer y de dar). Sin embargo, hay que tener presente que, como todo proceso, el contencioso administrativo está sometido al principio de la “congruencia procesal” por el cual el juez, en sus decisiones debe atenerse a lo alegado y probado en autos (artículo 12 del Código de Procedimiento Civil).

Anteriormente, los poderes del juez contencioso administrativo en la decisión del fallo habían sido consagrados de forma clara y amplia en el artículo 131, el cual disponía que “En su fallo definitivo la Corte declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. Igualmente, la Corte podrá de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Este valioso artículo de la LOTSJ fue acogido por el oscuro e impreciso texto de la LOTSJ del año 2004, en su artículo 21, párrafo 17⁵⁵; sin embargo, fue suprimido de la LOTSJ del año 2010 y tampoco es mencionado en la LOJCA.

Ahora bien, hoy día se entiende que acuerdo con los términos de las pretensiones formuladas por el actor y con base a lo dispuesto en la Constitución (artículo 259), el juez contencioso administrativo tiene los más amplios poderes para resolver la *litis* en la sentencia. De esta forma, el juez contencioso administrativo, en la oportunidad de sentenciar podrá:

A. En el caso de las sentencias que decidan una demanda de nulidad de actos administrativos, el juez tiene la potestad de anular total o parcialmente un acto administrativo. Igualmente puede, al declarar sin lugar el correspondiente recurso de anulación, confirmar dicho

⁵⁵ En efecto, el artículo 21, 17 establecía en términos muy similares al artículo 131 de la LOCSJ que: “En su fallo definitivo el Tribunal Supremo de Justicia declarará, si procede o no, la nulidad de los actos o de los artículos impugnados, y determinará, en su caso, los efectos de la decisión en el tiempo; igualmente podrá, de acuerdo con los términos de la solicitud, condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Cuando la acción hubiese sido temeraria o evidentemente infundada, impondrá al solicitante multa entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien unidades tributarias (100 U.T.)”.

acto, determinar los efectos de su decisión en el tiempo. Parte de la doctrina ha admitido que existe la posibilidad, por el juez contencioso, de modificar el acto administrativo. Sobre este particular, no hay un criterio uniforme toda vez que se contraponen el principio de la Separación de los Poderes al entenderse que la facultad de modificar los actos administrativos es una facultad privativa de la administración. Díaz Candia rebate esta postura afirmando que cuando un juez contencioso administrativo declara la nulidad parcial del acto, de alguna manera lo está modificando, pero en sentido negativo (por sustracción), lo cual, en la práctica, tiene los mismos efectos de una modificación⁵⁶.

Otro punto que incide directamente en el tema de la separación de poderes es la potestad que tiene el juez de convalidar los actos administrativos, lo que implicaría una mayor actividad positiva por parte del mismo, actividad que en principio estaría reservada a la administración. B. Como hemos dicho previamente, el juez tiene facultades más amplias que los limitados poderes de pronunciamiento sobre la validez o invalidez del acto recurrido. En la sentencia el juez puede disponer de todo lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Nos referimos de esta forma a las órdenes y declaraciones que se reconocen en el derecho contencioso administrativo francés como los poderes de plena jurisdicción del juez contencioso administrativo y que, en Venezuela, en forma amplísima, son otorgados a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en razón de los artículos 259 de la Constitución y 8 y 9 de la LOJCA a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa. Igualmente son conocidos como poderes extracto, y al respecto es necesario destacar que los mismos están condicionados a la declaratoria con lugar; al menos parcialmente, de la pretensión de anulación del acto administrativo recurrido⁵⁷. De esta forma, el juez contencioso

⁵⁶ Hernando Díaz Candia, *Los Poderes del Juez Contencioso Administrativo en Venezuela*, Revista de la Fundación Procuraduría General de la República N° 11. Caracas, 1994.

⁵⁷ Este criterio ha sido sustentado por la jurisprudencia en numerosos fallos, entre los cuales podemos destacar la sentencia de fecha 8 de julio de 1993, caso: Master Breaker Iluminado, de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se señaló: “El supuesto del artículo 131 de la Ley Orgánica que rige a esta Corte, es el de pretensiones sucesivamente condicionadas, en el que, como antes se indicó, la procedencia de la segunda pretensión (pretensión adicional de condena) sólo es posible en el caso de que proceda la primera (pretensión de anulación)” (paréntesis añadido). Asimismo encontramos el caso “Héctor Zamora Izquierdo” contenido en sentencia de la Sala Político administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 7 de junio de 1982, en el cual se ordenó restituir al recurrente en el cargo de juez del cual había sido removido por el acto impugnado, o en otro de igual o superior jerarquía, en la misma o en otra circunscripción judicial, en este

administrativo, para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la administración, tiene la potestad de:

a. Condenar al pago de sumas de dinero (órdenes de dar). Ej. Prestaciones dinerarias debidas en virtud de un contrato; o en virtud de una relación de servicio público.

b. Condenar a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración (órdenes de dar). Estos casos están referidos a la responsabilidad administrativa contractual o extracontractual: ej. Por hecho ilícito.

c. Disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

C. El juez contencioso, como ya se indicó, puede en su decisión, determinar los efectos de la sentencia en el tiempo en caso de anulación de actos, tanto de efectos generales como particulares.

Los efectos de la decisión pueden ser:

- Ex-tunc: desde el momento en que se dictó el acto.

- Ex-nunc: desde el momento de la sentencia.

- Otros: Ejemplo, desde el momento de publicarse en Gaceta Oficial, para el caso de actos de efectos generales.

Esta facultad puede verse plasmada en innumerables decisiones, como por ejemplo la sentencia de fecha 12 de mayo de 1985, caso: Ordenanza de Zonificación de Urbanización Ciudad Balneario Higuerote (Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia), asimismo, la sentencia del 13 de noviembre de 1986 (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo), la cual, por su contenido ilustrativo sobre los efectos de las sentencias en el tiempo, concretamente en materia inquilinaria⁵⁸.

último caso previo consentimiento del interesado, todo ello además de la anulación del acto impugnado.

⁵⁸ Vale la pena mencionar: “Para decidir la cuestión es necesario precisar previamente si la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que modifica la regulación establecida por el organismo administrativo constituye un acto anulatorio o constituye un acto revocatorio. En efecto, si la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es anulatoria, su efecto es ex-tunc, esto es, hacia el pasado, arrasando con todo aquello que se hubiese podido producir desde el momento que fue dictado hasta el momento en que fue declarada su extinción, en virtud de que adoleció de un vicio de tal naturaleza que impidió su existencia y, en consecuencia, la producción de su eficacia. Por el contrario, si se estima que el acto es revocatorio, su efecto es ex-nunc, esto es, desde el momento en que es dictado el acto, por lo cual con su pronunciamiento no se afectan los efectos que hubiesen podido producir con anterioridad a su emanación (sic)”.

D. Además del poder de anulación, la jurisdicción contencioso administrativa puede ejercer la competencia relativa a la interpretación de leyes de contenido administrativo (artículo 9, numeral 5 de la LOJCA), en la cual el juez tiene la facultad de conocer de las demandas de interpretación y mediante sentencia, determinar el alcance e inteligencia de los textos legales, siempre y cuando esa decisión no signifique una sustitución del medio o recurso que disponga la ley para dirimir la situación que se trate.

La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, según precepto constitucional (artículo 266, numeral 4), tiene la facultad de “dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado o Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal”⁵⁹.

En la sentencia que dirima las controversias suscitadas, el juez contencioso deberá decidir qué entidad tiene constitucionalmente la competencia para ejercer las funciones que son objeto de la disputa entre los entes políticos territoriales.

4.2.4 Poderes en la ejecución de la sentencia

La realización de lo ordenado por la sentencia es una exigencia de la tutela judicial efectiva, y, por tanto, un derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Constitución. En efecto, citando a González Pérez, «[...] la prestación de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuera cumplido. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva –que suelen reconocer todas las Constituciones– comprende no sólo la facultad para exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada, sino que lo en ella resuelto sea llevado a efecto, con, sin o contra la voluntad del obligado. Los Tribunales han de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado»⁶⁰.

⁵⁹ Esta competencia, que da origen al poder de la solución de las controversias administrativas, ha sido atribuida igualmente a dicha Sala por la LOTSJ (artículo 26, numeral 7, y artículo 8) y la LOJCA (artículo 9, numeral 6, y artículo 23, numeral 7), salvo en el caso de controversias entre Municipios de un mismo Estado por el ejercicio de una competencia directa e inmediata en ejecución de la ley (artículo 25, numeral 9 de la LOJCA; artículo 26, numeral 7 de la LOTSJ).

⁶⁰ Cfr. Jesús González Pérez, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Ob. cit. p. 391.

De esta forma, no es suficiente que el administrado afectado pueda hacer valer sus derechos y pretensiones por ante los tribunales competentes, ni que se produzca una decisión de fondo sobre el asunto planteado, sino que será menester además que se cumpla con lo decidido por el tribunal para que efectivamente se materialice el derecho a la tutela judicial. En efecto, con la ejecución de la sentencia condenatoria cobra virtualidad práctica el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 26 de la Constitución, así como el artículo 140 que prevé la responsabilidad del Estado⁶¹.

García de Enterría ha señalado que sólo puede hablarse de verdadera jurisdicción si el vencedor en un proceso puede imponerle al vencido la ejecución forzosa de la sentencia. Si la ejecución de los fallos queda librada a buena voluntad de los funcionarios administrativos, la obligación impuesta a la administración a través de la sentencia pudiera llegar a transformarse en un mero deber moral, en una “obligación natural” y, por tanto, completamente incoercible⁶².

Por otra parte, la ejecución efectiva de los fallos deriva no sólo de la facultad restablecedora del juez contencioso, sino de la autonomía e independencia que presupuesta el Poder Judicial como verdadera rama del Poder Público y equilibrio frente a los otros poderes que está llamada a controlar⁶³. De allí que nuestra jurisprudencia haya señalado que el derecho a la ejecución de sentencias es un derecho implícito al derecho a la tutela judicial efectiva que se encuentra informado por una serie de principios cuya inobservancia por el Estado acarrea su responsabilidad⁶⁴.

⁶¹ Tal como lo estableció acertadamente la Corte Suprema de Justicia, el derecho constitucional de acceso a la justicia “*no sólo se comprende de la acción, como el derecho subjetivo público y autónomo de acudir a los Tribunales, sino también el de lograr la ejecución de los fallos que éstos dicten*”. Cfr. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 22 de noviembre de 1990. Magistrado Ponente: Dr. Román J. Duque Corredor. Juicio: E. Fuentes y otros en amparo (Caso: Mochima). Exp. 6810.

⁶² Eduardo García De Enterría, Prólogo a la Obra de Miguel Beltrán de Felipe intitulada, *El Poder de Sustitución en la Ejecución de las Sentencias Condenatorias de la Administración*. Editorial Civitas, Madrid, 1995. p. 17.

⁶³ El artículo 256 de la Constitución consagra la autonomía e independencia de los jueces que implica, en materia de ejecución de sentencias, la autoridad del poder judicial para hacer obedecer sus decisiones a los demás órganos del Poder Público en virtud de dos funciones fundamentales: juzgar y ejecutar lo juzgado.

⁶⁴ La potestad del juez de ejecutar sus sentencias tiene fundamento constitucional, es en efecto manifestación de la tutela judicial efectiva y de la efectividad del principio de responsabilidad

En la jurisdicción contencioso administrativa venezolana, los procedimientos de ejecución de sentencias⁶⁵ condenatorias contra la administración pública son comunes para las decisiones dictadas en cada uno de los procedimientos de primera instancia establecidos en la LOJCA, vale decir, procedimiento breve, procedimiento común y procedimiento de demandas de contenido patrimonial. A su vez, es necesario resaltar que existen diversos mecanismos de ejecución de sentencias dependiendo de los órganos o entes que resultaren condenados con la sentencia, por lo que intervienen en la regulación de la misma diversas leyes como la LOJCA (artículos 107 al 111), la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁶⁶ (artículos 99 y 100), y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal⁶⁷ (artículos 158 y 159).

Creemos que en Venezuela las previsiones contenidas en la Constitución que consagran la autonomía e independencia del Poder Judicial⁶⁸, el principio de legalidad conforme al cual la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público queda sujeto a los mandamientos constitucionales y legales⁶⁹, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva⁷⁰, el derecho a la igualdad y la igualdad procesal como manifestación de aquél⁷¹, y el principio de la responsabilidad patrimonial de la administración pública, permiten afirmar, sin duda, la posibilidad de ejecutar sentencias contra la administración y obligarla a cumplir con las condenas dinerarias que se hubieren acordado en su contra.

La jurisdicción contencioso administrativa está contemplada en el ámbito constitucional en el artículo 259, disposición en la cual se encuentran

del Estado. Hasta ahora esta base constitucional ha permitido interpretaciones y aplicaciones supletorias que tienden a mejorar este aspecto, debilidad del contencioso.

⁶⁵ Bien explica González Pérez la indudable y necesaria existencia de un proceso administrativo de ejecución, que tiene por objeto una pretensión que no se satisface positivamente con la sola declaración de voluntad del juez, sino una pretensión que se satisface positivamente si el juez, el tribunal, ordena realizar una conducta distinta al mero declarar, que provoca no un cambio ideal en la situación existente entre las partes, sino un cambio físico, real o material. Jesús González Pérez, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2da edición, Edit. Civitas, Madrid, 1992.

⁶⁶ Gaceta Oficial N° 6.220 extraordinario de fecha 15 de marzo de 2016.

⁶⁷ Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

⁶⁸ Artículo 254 de la Constitución.

⁶⁹ Artículo 137 de la Constitución.

⁷⁰ Artículos 26 y 259 de la Constitución.

⁷¹ Artículo 21 de la Constitución.

enunciadas las especialidades del contencioso, que son las siguientes: (i) Contencioso administrativo de anulación, (ii) de responsabilidad (contractual y extracontractual), (iii) del restablecimiento de la situaciones jurídicas de los administrados afectadas por la administración (fuentes residuales que no pueden incluirse en la noción del hecho ilícito o del contrato), (iv) de los servicios públicos, siendo esta última una nueva competencia de la jurisdicción contencioso administrativa: “conocer de reclamos por la prestación de servicios”, que permite atraer ahora a dicho orden jurisdiccional las controversias por incumplimiento y la ineficacia de los servicios públicos, entre consumidores, usuarios y prestadores de dichos servicios, ya sean entidades del Estado o particulares, contratistas o concesionarios.

Otras disposiciones constitucionales que fundamentan y rigen la justicia contenciosa administrativa en Venezuela, son el artículo 26 (que dispone el derecho de toda persona de acceder a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente); el artículo 136 (que consagra el principio de separación de los poderes); el artículo 137 (que contempla el principio de legalidad en las actividades que realicen los órganos que ejercen el Poder Público (administración pública); y el artículo 140 (que establece el fundamento del sistema de responsabilidad de la administración, según el cual el Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración, ya sea normal o anormal dicho funcionamiento o lícita o ilícita la actuación).

5. CONSIDERACIONES FINALES

La consolidación de la dictadura que padecemos, pasó, en primer lugar, por desarmar todo el régimen de control sobre la administración pública: el control político, que debía llevar adelante la Asamblea Nacional fue aniquilado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y el control de legalidad que debería ejercer la jurisdicción contencioso administrativa, fue confiado, con pocas pero meritorias excepciones, a jueces provisionales, sin independencia, incapaces, corruptos, militantes de la causa revolucionaria, cómplices en el propósito de desarmar el estado de derecho, que traicionaron sus responsabilidad de asegurarlo, lo que

ha desfigurado la garantía de la tutela judicial efectiva, el principio de la legalidad y ha asegurado el triunfo de la arbitrariedad y de la barbarie.

Para dimensionar la importancia de la justicia administrativa, tengamos presente que nada de lo que actualmente padecemos desde 1999 habría ocurrido si el juez administrativo hubiera cumplido el mandato del artículo 259 constitucional, en concordancia con el 26 –tutela judicial efectiva– y con el auxilio del control difuso –que siempre pudo aplicar– según lo dispone el artículo 334 de la Constitución.

La verdadera prueba de que un régimen de justicia administrativa es esencial para el estado derecho, es esta que tenemos hoy en Venezuela.

La aniquilación del sistema de control judicial sobre la administración garantiza el triunfo de las vías de hecho y nos devuelve a la condición de súbditos, en abandono a nuestra condición de ciudadanos, donde el respeto a los derechos subjetivos es su componente fundamental. El Poder judicial ha sido objeto de un proceso permanente y sistemático de demolición de su autonomía e independencia, llevado a cabo por diversos órganos del Estado, incluyendo el propio Tribunal Supremo de Justicia.

Esta falta de imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces contencioso administrativos y su sometimiento a los designios de quienes controlan el poder político desde el Poder Ejecutivo, condena toda posibilidad de someter el ejercicio del poder público a derecho.

Ciertamente, el control de la legalidad de la actuación de la administración pública y la eficacia de la jurisdicción contencioso administrativa dependerá del modo de su ejercicio y la idoneidad e independencia de los sujetos que la ejercen⁷².

Este evento, organizado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, además de honrar a un juez administrativo excepcional, Dr. Luis Henrique Farías Mata, servirá también para desnudar, solo por el método de la comparación, el secuestro del régimen de control de la actuación de la administración, como requisito indispensable para que pueda triunfar la arbitrariedad.

La barbarie contra la civilidad. Que no haya jurisdicción administrativa es fundamental para que reine la arbitrariedad.

⁷² Fernando R. García Pullés, *Tratado de lo contencioso administrativo*, Tomo 1, Hammurabi, Buenos Aires, 2004, p. 107.

Finalmente, el tema de la justicia administrativa puede ser estudiado, también, desde el punto de vista académico y doctrinario.

Desde allí, también, fue más que estelar la contribución del Maestro. Farías Mata fue profesor e investigador en la Universidad Central de Venezuela desde 1958, donde fue Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. En 1981, fundó en los estudios de pregrado de la Universidad Católica Andrés Bello, la primera cátedra de procedimiento contencioso administrativo en Venezuela.

Conocí al Maestro allí, cuando dio marcha a las enseñanzas en Venezuela del contencioso administrativo y yo me encontraba de entre sus alumnos. Nunca dejé de serlo. Nunca dejé de aprender con él.

Farías Mata fue amigo y maestro hasta el momento mismo de su fallecimiento. Desde el respeto, el agradecimiento y la admiración construimos una amistad de más de 30 años, para mí invalorable. El ejemplo de su sabiduría y humildad iluminan mi pensamiento.

Esta oscuridad, impuesta por la fuerza bruta, será vencida y volverá la luz y la inteligencia que el Maestro Farías Mata le transmitió al mundo del derecho público en Venezuela. Volveremos a tener una justicia administrativa digna y capaz de someter al Estado a derecho. El reto es trabajar sin desmayo en esa dirección.

6. BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO JUÁREZ, José “El contencioso administrativo y la protección de los derechos humanos”, en *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”*, Editorial Jurídica Venezolana, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1995.

BADELL MADRID, Rafael “La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Venezuela”, en *I Congreso Nacional de Derecho Procesal, Homenaje al Dr. Israel Argüello Landaeta*. Conferencia dictada en el Colegio de Abogados del Estado Zulia, Maracaibo, mayo de 2012.

_____, *La Responsabilidad del Estado en Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Editorial Torino. Caracas, 2014.

BREWER-CARÍAS, Allan R., “Universalidad del Control Contencioso-Administrativo” en *Revista de Derecho Público* N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991.

- _____, “Los procesos contencioso-administrativos en Venezuela”, disponible en: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I.1.889.pdf>
- CASSAGNE, Juan C., *Curso de derecho administrativo*, Tomo II, décima segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015.
- DÍAZ CANDIA, Hernando, “Los Poderes del Juez Contencioso Administrativo en Venezuela”, en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República N° 11*. Caracas, 1994.
- FARÍAS MATA, Luis H., “Acto administrativo, materia del recurso contencioso de anulación”, en *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela*, Tomo II, Barquisimeto, 1993.
- FERNÁNDEZ, Gerardo, “El Aporte del Profesor Farías Mata al Amparo Constitucional en Venezuela”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 159, julio-diciembre 2019, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Editorial Civitas, Madrid, 1989.
- _____, Prólogo a la Obra, en BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, *El Poder de Sustitución en la Ejecución de las Sentencias Condenatorias de la Administración*, Editorial Civitas, Madrid, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Tomo II, cuarta edición, Editorial Civitas, Madrid, 1993.
- GARCÍAPULLÉS, Fernando R., *Tratado de lo contencioso administrativo*, Tomo 1, Hammurabi, Buenos Aires, 2004.
- GARRIDO FALLA, Fernando, “Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa en España”, en *Primeras Jornadas Internacionales de derecho administrativo Allan Randolph Brewer-Carías. Contencioso-administrativo*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1995.
- GÓMEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago J., *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Alemania*, Editorial CIVITAS, S.A. Madrid. 1993.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Tomo I, Tercera edición, Editorial Civitas, Madrid, 1998.

- _____, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Segunda edición, Editorial Civitas. Madrid, 1992.
- _____, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Tercera edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001.
- HAURIOU, Maurice, *Precis de droit administratif et de droit*, reimpr. de la 12ª ed., Dalloz, París, 2002.
- HERNÁNDEZ, José I., “Luis Henrique Farías Mata y la construcción jurisprudencial del derecho administrativo venezolano”, disponible en: https://www.academia.edu/37189497/Luis_Henrique_Far%C3%ADas_Mata_y_la_construcci%C3%B3n_jurisprudencial_del_Derecho_Administrativo_venezolano?auto=download
- LINARES, Gustavo, “El carácter subjetivo del procedimiento contencioso administrativo”, en *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*, Tomo I, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1993.
- MOLES CAUBET, Antonio, “El sistema contencioso administrativo venezolano en el derecho comparado”, en A.A.V.V, *Contencioso administrativo en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos N° 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981.
- _____, “Lecciones de derecho administrativo. Parte general”. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* N° 82, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991.
- NETTEL BARRERA, Alina, “La jurisdicción contencioso administrativa en el contexto de los estados democráticos”, en Jorge Fernández Ruiz y Fi-liberto Otero Salas (Eds.) *Justicia contencioso administrativa*, UNAM, México, 2013. p.16. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/4.pdf> consultado en fecha 15 de octubre de 2019.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, “La construcción, extensión, alcance y límites del control judicial contencioso-administrativo en el ordenamiento español”, en HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor (Coord.), *Derecho administrativo Iberoamericano*, Tomo 2, Ediciones Paredes, Caracas, 2007.
- RODRÍGUEZ, Armando, “Medios de impugnación”, en *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”. Avances jurisprudenciales del contencioso*

administrativo en Venezuela, Tomo III, Tribuna Jurídica de Venezuela, Barquisimeto, 1993.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, “El principio de legalidad: premisa fundamental de la democracia”, en Víctor Rafael Hernández-Mendible y José Luis Villegas Moreno, *Hacia un derecho administrativo para retornar a la democracia. Liber Amicorum al Profesor José R. Araujo-Juárez*, Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila, Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2018.

RUAN SANTOS, Gabriel, “Experiencias legislativas compartidas con Luis Henrique Farías Mata.”, ponencia en las *Jornadas en Homenaje al Dr. Luis Henrique Farías Mata*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 07 de noviembre de 2019.