

**EL PROCESO ADMINISTRATIVO
EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL MAESTRO
LUIS HENRIQUE FARÍAS MATA
DRA. CECILIA SOSA GÓMEZ***

* Abogado graduado en la UCV. Doctor en Derecho Universidad Paris 1, La Sorbona. Investigador adscrito al Instituto de Derecho Público, UCV. Director del Centro de Investigaciones Jurídicas, UCAB. Profesor visitante Cátedra Andrés Bello, Oxford, Inglaterra. Profesor de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de pre y post grado de la UCV, UCAB y UAM. Juez de la República desde 1985 hasta 1999 Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Presidente de la Organización de Cortes Supremas de las Américas. Miembro de la Comisión Andina de Juristas. Director Ejecutivo de la Organización Venezuela Progresista en Libertad (veporlibertad) desde 1999. Director de la firma de consultores Jurisinvestment desde 2008. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (2017).

PUNTO PREVIO

Rendir homenaje al Dr. Luis Henrique Farías Mata, como hoy 7 de noviembre de 2019 lo hace la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, es un reconocimiento merecido al ilustre Maestro del Derecho Público Venezolano, quién contribuyó a la creación, consolidación y desarrollo de la justicia administrativa en Venezuela.

Me sumo con júbilo a este homenaje, asumiendo la visión doctrinaria de su pensamiento administrativo, y presentándoles un tema de su particular interés y autoría, y sobre el cual poco se ha escrito, como es su concepción de la justicia administrativa como el proceso que no sólo se caracteriza por tener continuidad en el tiempo, de lo administrativo a lo judicial, sino, por el énfasis que caracteriza las facultades del funcionario administrativo, para dictar actos administrativos como los poderes del juez contencioso administrativo y sus sentencias.

Además Luis Henrique Farías Mata hacía énfasis en cómo la justicia administrativa otorga una similitud de atributos al funcionario o al juez, de la misma manera que el administrado en el proceso, tiene los mismos derechos de acceso a la justicia, sea administrativa o judicial.

I. EL PLANTEAMIENTO DE LA DOCTRINA FARÍAS MATA

La doctrina establece que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aún jurisdiccionales y al Poder Judicial funciones administrativas, o al Poder Ejecutivo funciones típicamente legislativas como la reglamentación total o parcial de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón. En otros casos **la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia**

entre partes litigantes, en forma similar a como lo hace la autoridad judicial, tomando como ejemplo el caso del inspector del trabajo quién sigue un procedimiento contencioso de promoción y evacuación de pruebas. (Sentencia SPA de 18/06/1963).

El artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es el fundamento legal que le permite al profesor Farías Mata afirmar que el funcionario administrativo tiene amplias facultades jurisdiccionales, las que se ven reducidas para el juez de lo Contencioso en los sistemas modélicos, como el francés, a la anulación y, en su caso, indemnización adicional (anulación-plena jurisdicción. (Véase caso Cándida Díaz Guzmán SPA 4/03/1982 junto a otras sentencias referidas al límite de la potestad revocatoria de los actos administrativos individuales legítimamente adquiridos).

Usaba el profesor Farías Mata con frecuencia una frase cuando quería humildemente adelantar un criterio jurídico: él hablaba de *hilvanar escuetas ideas* cuando pretendía explicar la secuencia de sentencias sobre un mismo tema, y el acompañamiento de las citas de textos legales y jurisprudenciales.

El criterio doctrinario creado por Luis Henrique Farías Mata relativo al tema de esta exposición tiene por objeto resaltar la trascendencia de planteamientos que van mucho más lejos que como ponente de muchas sentencias innovadoras y de avanzada como Magistrado integrante de la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, y también del Tribunal Andino de Justicia.

Fue Farías Mata quien conceptualizó el proceso de justicia administrativa. Su postura se ancla en la afirmación de que "...cuando aparece en escena el Estado actuando a través de sus órganos administrativos es porque está dispuesto a tutelar, con su intervención, el interés que la norma declara, y entonces estamos en presencia de tareas jurídico-públicas".

Quiso decir el maestro, que el propio Estado "...acude a su poder de coacción montando además un aparato administrativo encargado de la puesta en marcha, aplicación y ejecución de la normativa jurídico-pública." "Sólo entonces es posible el sometimiento de los actos emanados de la Administración, en ejecución de dichas normas, el régimen administrativo total, incluida su impugnación, en vía contenciosa-administrativa." (Sentencia FETRAEDUCACIÓN SPA 05/06/1986)

La tesis Farías se concreta entonces en el siguiente postulado: se imparte justicia en todo el proceso administrativo el cual se desarrolla en dos fases,

la administrativa y la contencioso-administrativa; que responde y debe ser entendida como un único proceso. La autoridad administrativa cuando decide una controversia, lo hace en forma similar a como lo hace la autoridad judicial¹. Es decir el objetivo del proceso, tanto de la función administrativa como la función judicial es su naturaleza unificadora, como es el apego a la Constitución, a la ley y a las propias normas dictadas por la administración, siempre que estén acordes con la norma de superior jerarquía.

II. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La tesis Farías Mata se enmarca en la justicia administrativa como el medio de control del poder que materializa el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva concretada en este campo como la *“posibilidad jurídica de pretender el sometimiento de la administración al derecho, frente a un órgano del Estado independiente y que legitima a los ciudadanos portadores de un interés jurídicamente protegido –cualquiera que sea el presupuesto que el Derecho objetivo establezca al efecto, v.gr., derecho subjetivo o interés legítimo, difuso o simple”*².

En el sentido anterior, la concepción de la justicia administrativa en la actualidad está vinculada estrechamente con el derecho a la tutela judicial efectiva. De este modo, el contencioso administrativo dejó de concebirse como un mero proceso judicial contra un acto administrativo para comprobar su legalidad y pasó a ser consagrado como un derecho a la tutela frente a la administración³. Es por ello, que se refiere a la justicia administrativa como el *“conjunto de instituciones por medio de las cuales se tutelan las posiciones subjetivas de los ciudadanos frente a la administración pública cuando esta actúa como detentadora de poderes públicos”*⁴.

¹ Farías Mata, Luis Henrique. Introducción General del libro “Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela (Tomo I) p. 21.

² GARCÍA PULLÉS, Fernando R., “Tratado de lo Contencioso Administrativo”, v. I., Edit. Hammurabi, Buenos Aires 2004. p. 107.

³ Allan Brewer-Carías, “Consideraciones sobre el contencioso administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la Administración” en *Revista de derecho Público* N° 49, Enero marzo 1992, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, p. 5.

⁴ Adolfo Angeletti, *La justicia administrativa en Italia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. p. 20.

El maestro siempre insistía en que la justicia administrativa es esencial para que exista el Estado de derecho y está indisolublemente unida al nacimiento del derecho administrativo. Por tanto, la justicia administrativa deriva del empeño de controlar el ejercicio arbitrario del poder, que junto a la separación de poderes, el principio de legalidad y el respeto a las situaciones jurídicas subjetivas son el fundamento del Estado de Derecho. Mucho se insiste, que en un Estado Democrático de Derecho, la justicia administrativa resulta de la lucha prolongada para reducir y eliminar las inmunidades y exclusiones del ejercicio del poder y someterlo al control jurisdiccional⁵.

Así pues, si bien en este Estado de Derecho se reconoce a la administración pública el desempeño de sus actividades bajo prerrogativas que puede y debe ejercer para cumplir las finalidades de interés general, también es reconocido a los ciudadanos un conjunto de 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*.

De esta forma, el contencioso administrativo pasa a ser un instrumento de protección judicial de los derechos y garantías fundamentales. La justicia administrativa convirtió “el derecho de resistencia a la opresión, a una acción judicial nueva”, en la que el juez está llamado a examinar la legalidad o arbitrariedad del acto del agente público, y en ese último caso, eliminarlo y restablecer la libertad injustamente afectada por él⁷.

Ciertamente, lo que justifica la existencia de la jurisdicción contencioso administrativa es la garantía, en beneficio de los interesados y del interés general, del estricto sometimiento de la administración al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de los

⁵ 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.

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

⁷ Eduardo García de Enterría, y Tomás-Ramón, Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Tomo II, cuarta edición, Editorial Civitas, Madrid, 1993. p. 548.

prerrogativas que como tal le corresponden⁸. 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 de proteger los derechos de éstos frente a las lesiones contenidas en 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.

En suma, se constata como la esencia del contencioso administrativo comprueba nuevamente la tesis de Farías Mata, la justicia que debe impartir la Administración tiene los mismos requerimientos que la contenciosa administrativa: el acceso a la justicia, la tutela efectiva, el derecho a que se haga justicia, y la solución en un plazo razonable¹⁰.

III. EL PROCESO Y EL PROCEDIMIENTO EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En Venezuela la justicia administrativa tiene rango constitucional y forma parte del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. Está dirigida a controlar y garantizar el sometimiento a derecho de todos los actos sub-legales, contratos y hechos de los órganos del poder público, así como a proteger los derechos e intereses de los particulares sometidos y afectados por la actividad administrativa. Ciertamente, refrescar estas conductas nos hacen aparecer como si estuviéramos delirando, dado la

⁸ Véase Exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española (Ley 29/1998, de 13 de julio). En el sentido anterior, la justicia contencioso-administrativa debe propender al equilibrio entre el control de la recta aplicación del derecho por la administración y la satisfacción del derecho a la tutela judicial a los administrados, como garantía del restablecimiento de sus situaciones jurídicas lesionadas por la actividad administrativa.

⁹ Cfr. Jesús González Pérez, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, ob. cit. p. 18.

¹⁰ En palabras de García de Enterría y Fernández, “si la tutela ha de ser efectiva, la jurisdicción ha de ser, en consecuencia, también plena”. Este derecho a la tutela jurisdiccional, el derecho de toda persona “a que se le haga justicia”, 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”.

imposible ejecución de tales normas visto el plan político premeditado que dejó ineficaz y sin preeminencia la Constitución y de lado la ley, aun cuando se insiste sin éxito en tratar de convencernos que el aparato administrativo y judicial funciona en apego al Estado de Derecho.

La justicia administrativa quedó regulada por la Constitución de la República (1999) tanto para la que imparten funcionarios de la Administración Pública, para órganos actuando en función administrativa, como la que imparten los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa.

El artículo 259 constitucional tiene como antecedente el artículo 206 de la Constitución de 1961, aquél disponía en términos muy similares a los actuales¹¹, que los órganos y las competencias de la jurisdicción contencioso administrativa establecía, por primera vez, la potestad de los jueces contencioso-administrativos de disponer lo necesario para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas.

La jurisdicción contencioso administrativa de rango constitucional desarrollada mediante la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA)¹² establece el régimen de competencias de los tribunales contencioso-administrativos, los medios de impugnación y los procesos judiciales de primera instancia (demandas de contenido patrimonial; procedimiento breve para actuaciones de vías de hecho, servicio público y abstención o carencia; y el procedimiento común para la nulidad de los actos administrativos, interpretación de leyes y controversias administrativas) y segunda instancia (apelación); así como el procedimiento para la ejecución de las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos sea de petición o condena a la administración al pago de sumas de dinero o a obligaciones de hacer o no hacer.

En orden a equilibrar la protección de toda persona que ejerza el derecho de petición, constitucional o legal, o esté obligado por una Ley a solicitar un permiso o autorización, la Constitución incorpora igualmente

¹¹ Artículo 206. *“La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.”*

¹² Gaceta Oficial N° 39.451 del 22 de junio de 2010.

obligaciones para toda actividad de la Administración Pública, aplicable en cualquiera de sus instancias político territoriales: nacional, estatal o municipal, consagrando los principios que la rigen, y determinando los derechos del administrado en el procedimiento administrativo, sometiendo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a tal regulación¹³.

Los elementos descritos nos permiten nuevamente retomar la tesis del profesor Farías Mata: el procedimiento administrativo está integrado por una serie de actividades que van dirigidas a la producción de un acto administrativo ajustado a derecho; lo deseable —como señalamos— es que esté alineado al principio de legalidad y que se logre en el procedimiento constitutivo, donde el administrado ha tenido la oportunidad de utilizar todos los medios probatorios¹⁴. Si no ocurriera así, se abre la posibilidad de su revisión ante la Administración, y de no concederse o revisarse en los términos exigidos, se puede recurrir a la vía jurisdiccional. Luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, la Sala Político Administrativa ha considerado que el administrado, tiene derecho a ejercer los recursos administrativos o acceder a la vía judicial luego del acto o silencio que pone fin al procedimiento constitutivo, o inclusive si ejerció el recurso de reconsideración no está obligado a agotar la vía ejerciendo el recurso jerárquico para acceder si es su voluntad a los tribunales contenciosos.

Más allá del agotamiento o no de la vía administrativa, lo que interesa a nuestros fines es centrarnos en el debate: existe revisión del acto administrativo tanto en vía administrativa como en vía judicial. El procedimiento administrativo de formación del acto administrativo pretende precisamente que se dicte un acto administrativo, y por tanto el procedimiento constitutivo es un paso previo a la vía judicial, así ese acto o silencio se dilucida luego en la vía contenciosa administrativa de ser la voluntad del administrado afectado, por lo que no constituyen propiamente dos instancias sino procedimientos sucesivos desde el punto de vista lógico y cronológico, por tanto donde termina uno comienza otro¹⁵.

¹³ Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. G.O. N de fecha 1 de julio de 1981 con vigencia a partir de seis meses después de publicada en G.O.

¹⁴ Artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

¹⁵ Tratado de Derecho Administrativo Formal. El procedimiento Administrativo. Perfil Jurídico. p. 56

De esta forma, la regulación constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa no debe ser vista únicamente como una norma atributiva de competencias judiciales a un conjunto de órganos jurisdiccionales, puesto que es, en realidad, una tutela de derechos e intereses legítimos, *una tutela de posiciones subjetivas*. En efecto, se trata de un proceso de tutela de los derechos del recurrente y de la administración (de sus potestades) confrontados entre sí como partes, de forma que “*No es, en modo alguno, un proceso al acto o protección de la legalidad objetiva*”¹⁶.

Este ha sido el criterio adoptado por la jurisprudencia venezolana (véase en ese sentido sentencia de la Sala Constitucional del 23 de octubre de 2002, Caso: *Gisela Anderson, Jaime Gallardo y otros vs presidente de la República, Ministerio de Infraestructura y Conatel*)¹⁷, y es que, el objetivo principal del contencioso administrativo no es garantizar el apego a derecho de la actividad administrativa, sino proteger los derechos e intereses de los particulares afectados por tal actividad. Ello no significa que en modo alguno se abandone el control de legalidad del actuar administrativo, antes, por el contrario, éste siempre será revisado por el juez, pues toda alteración a los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce al particular constituye en sí misma una vulneración a la ley, que, como tal, debe ser restablecida en protección de los derechos individuales en juego¹⁸.

Para finalizar, no puedo dejar de contarles que el trabajo que hicimos juntos durante algún tiempo, se realizó en algún lugar de la memoria, en uno de futuro, cobijados por el monumental vitral, que mantiene en pie ese edificio, creado y realizado por el artista plástico Alirio Rodríguez, quien precisamente con su obra contribuye a que comprendamos, para los que

¹⁶ Eduardo García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. p.54

¹⁷ 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.*”

¹⁸ Rafael Badell Madrid, “*La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Venezuela*”, ob. cit.

tenemos sensibilidad para entenderlo, que el Tribunal es la casa de la Justicia, y que retrata aún a los invasores actuales en lo que él expresa como la forma al tiempo cronológico de la injusticia y todo ello expresado en lo inseparable del tiempo humanizado que está cerca.

Nos unió el derecho, su racionalidad, acompañado de una cadencia de sensibilidad, cuya cotidianidad lo hacía contraseña a la amnesia creativa e impedía que jugáramos con la dignidad...

Igualmente nos unió la ley como algo inseparable de los mandamientos constitucionales y de la historia, como un tiempo orientado a un propósito.

Apreciado Luis Enrique Farías Mata este homenaje, la observación de tu conducta durante todos estos años me permiten hacer públicamente un reconocimiento que igualmente lo hice en vida en las Jornadas organizadas por el académico Dr. Rafael Badell Madrid en Margarita, en el año 2006: usted fue un hombre de estudio, y su vocación la de profesor. En el aula universitaria logró colocar al estudiante para que sintiera lo que significa ser Magistrado, ser Juez, y la superación que debía imprimir como valor para lograr el conocimiento jurídico; usted los comprometía con el desafío de pensar y actuar jurídicamente, accionando o defendiéndose, y esa es la razón por la que conservó tantos alumnos, profesionales del derecho que muchos de ellos así lo reconocen en este auditorio; y ello contrasta, fuertemente, con la manera en que Usted se desempeñaba en el más Alto Tribunal; muchas veces actuaba como si fuera un estudiante, me refiero al momento en que se discutían los proyectos de sentencia y con ello era capaz de llamar a la reflexión a sus compañeros para replantearse o revisar al menos las premisas y argumentos sobre los asuntos en que tocaba pronunciarse. El resultado: Farías Mata enseñó siempre.

Gracias.