

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**Rafael Badell Madrid<sup>1</sup>**

*Resumen: En Venezuela la justicia administrativa tiene rango constitucional y forma parte del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional. Está dirigida a controlar y garantizar el sometimiento a derecho de todos los actos sub-legales, contratos, actuaciones materiales y hechos de los órganos del poder público, así como a proteger los derechos e intereses de los particulares afectados por la actividad administrativa. Este estudio parte del análisis de su origen y evolución histórica, para luego hacer referencia a su regulación en Venezuela, constitucional, legal y jurisprudencial y formular algunas consideraciones sobre la justicia administrativa desde los puntos de vista sustantivo, orgánico y procesal.*

*Palabras Clave: Justicia administrativa. Tutela judicial efectiva. Jurisprudencia. Jurisdicción. Proceso contencioso administrativo.*

*Summary: The administrative justice system in Venezuela is established in the Constitution and is also safeguarded in the fundamental right to jurisdictional protection, effective judicial protection. Its main aim is to oversee and guarantee the submission to law of all administrative acts and regulations, contracts of all the institutions within the public power, as well as to protect the rights and interests of individuals affected by the administrative activity. This study analyzes the origin and historical-constitutional evolution, refers to its constitutional, legal and jurisprudential regulations and formulates some considerations*

---

1 Doctor en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello (1982). Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau, 1986. Ocupó la Cátedra Andrés Bello en la Universidad de Oxford durante el año académico 1998-1999. Senior Associate Member de la Universidad de Oxford durante el año académico 2006-2007. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

*on the administrative justice from the substantive, organic and procedural standpoint.*

*Key words: Administrative justice. Effective judicial protection. Jurisprudence. Jurisdiction. Contentious administrative process.*

Recibido: 29 de junio de 2019 Aceptado: 10 de septiembre de 2019

## SUMARIO

- I. Introducción
- II. Consideraciones generales sobre la justicia administrativa
- III. Origen y evolución de la justicia administrativa
- IV. ¿Qué es la justicia administrativa?
- V. Régimen jurídico del contencioso administrativo
- VI. Los poderes del juez contencioso administrativo en Venezuela

## I. INTRODUCCIÓN

La Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano (REDAV) ha tenido la muy afortunada idea de dedicar este número a rendir homenaje al Dr. Luis Henrique Farías Mata, Maestro del derecho público venezolano y uno de los que más contribuyó a la creación, consolidación y desarrollo de la justicia administrativa en Venezuela. Me sumo con júbilo a este homenaje a mi gran maestro y para ello he decidido formular algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en Venezuela, tema sobre el cual ya he trabajado en otras oportunidades<sup>2</sup>, y al que se dedicó con intensidad y éxito quien hoy rendimos homenaje.

---

2 Véase: Rafael Badell Madrid, "Comentarios acerca de los motivos de impugnación en el contencioso administrativo, en *Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela*. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 1993; "Tendencias del Contencioso Administrativo en Venezuela bajo la vigencia de la Constitución de 1999", conferencia dictada en el Seminario Dr. Eduardo García de Enterría en la Universidad Complutense. Madrid, España-2002; y "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. Mayo de 2012. Artículos disponibles en: <http://badellgrau.com/>

En Venezuela, la justicia administrativa está regulada, en primer lugar, en el artículo 259 de la Constitución de 1999<sup>3</sup>, con antecedente en el artículo 206 de la Constitución de 1961, el cual disponía en términos muy similares a los actuales<sup>4</sup>, los órganos y las competencias de la jurisdicción contencioso administrativa y establecía, por primera vez, la potestad de los jueces contencioso-administrativos de disponer lo necesario para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionada por la actuación de la administración.

De otra parte, a nivel legal, la jurisdicción contencioso administrativa está regulada especialmente por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA)<sup>5</sup> que determina 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 los de segunda instancia (apelación); así como el procedimiento para la ejecución de las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos, que condenen a la administración al pago de sumas de dinero o a obligaciones de hacer o no hacer.

---

3 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N°5.453 de fecha 24 de marzo del 2000. Última Enmienda publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.908 del 19 de febrero de 2009.

4 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.”*

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

También, el sistema de justicia administrativa ha sido informado y ha evolucionado en razón de la jurisprudencia. Ciertamente que además de las regulaciones constitucionales y legales –e inclusive anteriores a ellas– el contencioso administrativo venezolano es producto de una serie de decisiones judiciales que lo explican, lo caracterizan y complementan.

Es precisamente en ese desarrollo jurisprudencial, además de su actividad académica de más de 50 años, donde se hallan los aportes extraordinarios del maestro al que rendimos homenaje. Efectivamente, el Dr. Luis Enrique Farías Mata desde su posición de Magistrado de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, fue autor y responsable de una extraordinaria línea jurisprudencial referida a los grandes temas del derecho administrativo: contrato administrativo, acto administrativo, responsabilidad del Estado y control de la actividad administrativa.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Dentro del derecho administrativo el tema “justicia administrativa” puede ser estudiado desde tres puntos de vista. Primero, puede explicarse la materia desde el aspecto sustantivo para referirnos a la importancia, finalidad y propósito de esa justicia como forma de controlar el ejercicio del poder, en cuanto a la función administrativa, y someterlo a derecho.

Luego, la aproximación al asunto puede ser hecha a través del análisis del aspecto orgánico, cuando se estudia la jurisdicción contencioso administrativa, en nuestro caso encabezada por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y compuesta, además, por otros tribunales generales, especiales y eventuales que la conforman y, por último, 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 sustanciación de las acciones o recursos, en la decisión y en la ejecución de su fallo.

En primer lugar entonces, desde el examen sustantivo sabemos que la justicia administrativa es esencial para que exista el Estado de derecho y está unida al nacimiento del derecho administrativo. La justicia administrativa deriva del empeño en controlar el ejercicio arbitrario del poder. Es, junto a la separación de poderes, al principio de legalidad y al del respeto a las situaciones jurídicas subjetivas, el fundamento del Estado de derecho.

La justicia administrativa resulta de la lucha por el establecimiento de un Estado de derecho. Es el instrumento que permite reducir y eliminar las inmunidades y exclusiones del ejercicio del poder y someterlo al control jurisdiccional<sup>6</sup>.

El principio de la legalidad que deriva del Estado de derecho, es decir, la idea de que el ejercicio del poder debe someterse a derecho, bloque de la legalidad, tiene como consecuencia inmediata la garantía judicial de los administrados frente a los actos, hechos, contratos y las actuaciones administrativas, cuya organización y desarrollo da origen a la jurisdicción contencioso-administrativa.

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*

---

6 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.

*su restablecimiento*<sup>7</sup>, 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.*

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 a derecho de las actuaciones de la administración pública y, en general, de todos los órganos del Estado que de alguna manera cumplan funciones administrativas.

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 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”<sup>8</sup>.

Este derecho a la tutela jurisdiccional, el derecho de toda persona “a que se le haga justicia”<sup>9</sup>, 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

---

7 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.

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

9 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.

sentencia, la plena efectividad de sus pronunciamientos”<sup>10</sup>. En palabras de García de Enterría y Fernández, “si la tutela ha de ser efectiva, la jurisdicción ha de ser, en consecuencia, también plena”<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista orgánico observamos una jurisdicción que conforme al artículo 259 de la Constitución corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley y que es competente para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

La jurisdicción contencioso administrativa dentro del Estado de derecho implica la existencia de un organismo estatal, independiente, neutro e imparcial frente a la voluntad del propio Estado, dotado de poderes para determinar las consecuencias de la inconstitucionalidad o ilegalidad de las actuaciones de los órganos del poder público y de la lesión de los derechos subjetivos, y, de ser el caso, para restablecer el orden jurídico perturbado<sup>12</sup>.

De conformidad con la Constitución y la LOJCA (artículos 11 y 12), conforman la jurisdicción contencioso administra-

---

10 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.

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

12 Antonio Moles Caubet, “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. p. 12.



tiva en Venezuela, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, los Juzgados Nacionales, los Juzgados Superiores y los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; así como también la jurisdicción especial tributaria, cuyo régimen especial está previsto en el Código Orgánico Tributario; y la jurisdicción especial electoral, regulada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ)<sup>13</sup>.

También podemos referirnos a una jurisdicción contencioso administrativo eventual, esta es, tribunales que siendo competentes para otros asuntos, civiles o mercantiles, eventualmente, por así disponerlo la ley, asumen competencias de control de la legalidad de la actuación administrativa. Es el caso de los tribunales civiles cuando, por así mandarlo la ley, asumen la competencia para sustanciar y decidir los juicios de expropiación.

Teniendo en cuenta que, como dijo Moles Caubet, “Cada derecho sustantivo genera su propio derecho adjetivo”<sup>14</sup>, desde el aspecto procesal estudiamos los medios de impugnación regulados en la ley que la rige y que tiene como finalidad otorgarle a los administrados garantías frente a los poderes de los órganos administrativos.

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

---

13 Gaceta Oficial N°39.522 de fecha 1 de octubre del 2010.

14 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.

hecho, las demandas por abstención y las demandas de contenido patrimonial.

### III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

#### 1. Origen

El origen del derecho administrativo y de la justicia administrativa es consecuencia y resultado indirecto de la revolución francesa. La justicia administrativa ha tenido su génesis en circunstancias peculiares de la historia de Francia que derivaron de las luchas de los revolucionarios por el respeto y la garantía de los derechos de los ciudadanos (libertad, igualdad, propiedad, etc.), frente al ejercicio arbitrario del poder y que resultaron en la idea de someterlo a un régimen de derecho que determinara las vías y los medios por los cuales lograr sus fines, y posteriormente, crear un sistema que garantizara e hiciera efectivo dicho sometimiento del poder a la ley<sup>15</sup>.

El derecho administrativo surgió del cruce entre los principios de legalidad de la administración y el de libertad, posición del ciudadano como sujeto de derecho y de libertades. Se sometió a la administración en su organización y funcionamiento al imperio de la ley<sup>16</sup> –como expresión de la voluntad general– y se reconoció al ciudadano, principio de libertad,

15 José Araujo Juárez, *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*, Vadell hermanos Editores, Valencia-Caracas, 1996. p. 22.

16 En efecto, “La poderosa administración que surge de una manera un tanto sorpresiva de la Revolución francesa, adviene porque ha absorbido todos los poderes que coexistían con el Rey absoluto, porque ha establecido la centralización y porque va a tener que organizar todo un vasto sistema de servicios públicos para hacer frente a la igualdad de condiciones que la Revolución instaure”, sin embargo, explica García de Enterría que se propugnó igualmente que “Esta Administración va a tener que ser a partir de ahora, y esta es una novedad formidable en la historia del Derecho, una Administración legalizada, organizada desde la Ley y cuya función es servir los intereses generales, pero dentro de los ámbitos que la Ley de una manera previa le reserva”. Cfr. Eduardo García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Editorial Civitas, Madrid, 1989. Pp. 35-36.

como titular de un conjunto de derechos fundamentales<sup>17</sup> (no como un simple destinatario de la acción administrativa, no como un “simple instrumento del poder”)<sup>18</sup>.

La revolución francesa como reacción contra la estructura política del Estado absolutista, partió de la construcción de nuevos ideales sobre la concepción jurídica y política que todo Estado ha de comprender para preservar los derechos de los ciudadanos. El fundamento del movimiento revolucionario 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

---

17 El derecho administrativo surgió como una manifestación de las concepciones jurídicas de la Revolución francesa y como una reacción directa contra las técnicas de gobierno del absolutismo, siendo el verdadero fin de esta Revolución “asegurar la *liberté du citoyen*, la libertad de quien hasta ese momento estaba situado como simple súbdito pasivo, respecto de un poder ajeno y trascendente”. Eduardo García de Enterría, y Tomás-Ramón, Fernández, *Curso de derecho administrativo*, ob. cit. p. 422.

18 Véase Eduardo García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. Pp. 36-37.

arbitrario del agente público, se le anule y se ordene el restablecimiento de las libertades injustamente afectadas<sup>19</sup>.

Paradójicamente fue a partir de estos ideales, que “el contencioso-administrativo se organizó históricamente sobre la base explícita de una exención judicial del Ejecutivo”<sup>20</sup>. 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 misma<sup>21</sup>.

Esto ocurrió de esta curiosa forma por el temor de que los nobles pudieran entorpecer las reformas revolucionarias que se llevarían adelante, y en general, la acción administrativa del futuro régimen. Se ensayó entonces 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 revolucionaria”, que no era más que la “independencia de la administración frente a los Tribunales”<sup>22</sup>.

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 separa-*

---

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

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

21 *Ibíd*em, p. 20.

22 Jesús González Pérez, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Civitas. Madrid, 1992.

*das 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*"<sup>23</sup>.

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, 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 auto-control de la administración y su actividad, que conocería y decidiría de los excesos de las autoridades administrativas frente a los derechos de los administrados.

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 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

---

23 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.

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 como debía decidir*<sup>24</sup>, carácter que conserva, en virtud de lo cual adquirió definitivamente el poder de decidir por sí mismo las reclamaciones intentadas contra el Estado<sup>25</sup>.

---

24 Eduardo García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. P. 21.

25 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

España recibió el modelo del sistema contencioso administrativo francés en el siglo XIX, cuando encomendó –primero a través de la Constitución<sup>26</sup> 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 administrativo<sup>27</sup>. 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.

---

administración. Cfr. Eduardo García De Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. p. 22.

26 Véase la Constitución de Bayona, de estricta influencia napoleónica, que luego pasa a la Constitución de Cádiz, con fórmulas más asociadas al sistema anglosajón.

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

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 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 hecho<sup>28</sup> -para mencionar algunos ejemplos-, con el objeto de hacer efectivo el derecho fundamental de los ciudadanos a una tutela judicial efectiva en lo contencioso-administrativo<sup>29</sup>.

De otra parte, 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 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 administrativo<sup>30</sup>, situación que condujo a la reforma de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en 1998<sup>31</sup>, la cual pretendió superar la tradicional y restringida concepción del recurso contencioso administrativo como una revisión judicial

---

28 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.

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

30 Ibídem. pp. 33 y ss.

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



de los actos administrativos previos, es decir, como un recurso al acto, y abrir definitivamente su ámbito frente a cualquier comportamiento ilícito de la administración<sup>32</sup>.

Otro 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.

En efecto, durante las décadas de los años ochenta hasta el año 2000, el ordenamiento jurídico venezolano fue tributario de la legislación, jurisprudencia y doctrina que sobre la justicia administrativa se iba produciendo en España. Afortunada casualidad que durante esos años, 1981 en adelante, nuestro admirado profesor Farías Mata ingresó a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ser protagonista de los más importantes fallos sobre la materia en Venezuela y a la par, inauguró el primer curso de contencioso administrativa en el país, concretamente en la Universidad Católica Andrés Bello.

## **2. Origen y evolución del contencioso administrativo en Venezuela**

En Venezuela desde sus orígenes el control jurisdiccional de los poderes de la Administración ha estado residenciado en el poder judicial. El contencioso administrativo venezolano tuvo su origen en la Constitución de 1811 que dispuso el principio de responsabilidad del Estado con la consagración de normas atributivas de competencias jurisdiccionales al poder

---

32 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.

judicial de la Confederación para conocer de las “*diferencias en que el Estado Federal tenga o sea parte*” (artículo 115)<sup>33</sup>.

La Constitución de 1830, por su parte, estableció de forma expresa la atribución de la Corte Suprema de Justicia, como máximo órgano federal encargado de la administración de justicia, de conocer las controversias derivadas de los contratos en los cuales interviniese el poder ejecutivo. De esta forma se creó el contencioso de los contratos administrativos (artículo 147, ordinal 5º, de la Constitución de 1830<sup>34</sup>).

Posteriormente, en la Constitución de 1925 se determinó el régimen de nulidad de los actos administrativos: el contencioso de nulidad de los actos administrativos propiamente dicho. En efecto, el artículo 120, ordinal 12, de la Constitución de 1925 estableció la facultad de la Corte para: “declarar la nulidad de los Decretos o Reglamentos que dictase el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren el espíritu, razón o propósito de ellas, y en general declarar, cuando sea procedente, la nulidad de todos los actos a que se refieren los artículos 42 (actos ejecutados en extralimitación de funciones) y 43 (actos dictados por requisición directa o indirecta de la fuerza o de reunión del pueblo en actitud subversiva), siempre

---

33 “Artículo 115. EL Poder Judicial de la Confederacion, estará circunscripto à los casos cometidos por ella; y son, —todos los asuntos contenciosos civiles, ó criminales que se deriven del contenido de esta Constitucion, los tratados ò negociaciones hechas baxo su autoridad, —todo lo concerniente à Embaxadores, Ministros, Cónsules, —los asuntos pertenecientes à Almirantazgo, y jurisdicción maritima, —las diferencias en que el Estado federal tenga ò sea parte, —las que se susciten entre dos ó mas Provincias, —entre una Provincia y uno ò muchos ciudadanos de otra, —entre ciudadanos de una misma Provincia que disputaren tierras concedidas por diferentes Provincias, —entre una Provincia, ò ciudadanos de ella, y otros Estados, ciudadanos, ò vasallos extranjeros”. Véase también Rafael Badell Madrid, *La Responsabilidad del Estado en Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Editorial Torino. Caracas, 2014, p. 54.

34 “Artículo 147. — Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 5ª Conocer de las controversias que resultaren de los contratos y negociaciones que celebre el Poder Ejecutivo por sí, o por medio de Agentes”.

que emanen de autoridad Nacional o del Distrito Federal, o de los altos funcionarios de los Estados” (artículo 120, ordinal 12).

Además, la Constitución de 1925 conservó la regulación referida al conocimiento de las controversias derivadas de los contratos suscritos por el Ejecutivo Federal en el artículo 120, ordinal 13, el cual dispuso que “Son atribuciones de la Corte Federal y de Casación: (...) 13° Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones sobre nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras que susciten entre la Nación y los contratistas o concesionarios a consecuencia de los contratos celebrados”; y reguló también, por vez primera, la competencia del máximo tribunal para conocer de las reclamaciones de daños y perjuicios que se propusiesen contra la Nación (artículo 120, ordinal 15<sup>35</sup>), estableciéndose así el contencioso de la responsabilidad del Estado.

De otra parte, la Constitución de 1947 otorgó facultades a la Corte Suprema de Justicia para conocer de los procedimientos contenciosos administrativos de nulidad de los actos administrativos, distinguiendo los motivos de ilegalidad o de abuso de poder –como lo hicieron las Constituciones de 1931 y siguientes–, así como para conocer de los conflictos derivados de los contratos públicos y de las acciones por la reclamación por daños y perjuicios y demás acciones que por sumas de dinero que se intenten contra la República, en los mismos términos que la Constitución de 1925.

En efecto, dispuso el artículo 220 de la Constitución de 1947 lo siguiente:

---

35 “Artículo 120. –Son atribuciones de la Corte Federal y de Casación: 15. Conocer en juicio contencioso y en los casos que determine la Ley, de las reclamaciones por daños y perjuicios que se propusieren contra la Nación, y de todas las demás acciones por sumas de dinero que se intenten contra ella”.

*“(...) La Corte Suprema de Justicia tendrá las siguientes atribuciones:*

*9ª Declarar la nulidad de los actos de las Cámaras Legislativas, de las Asambleas Legislativas, de los Concejos Municipales, del Poder Ejecutivo Nacional o de los Estados, y de los Gobernadores del Distrito Federal o de los Territorios Federales, violatorios de esta Constitución. Igualmente la Corte declarará la nulidad de los actos a que se refieren los artículos 84 y 87 de esta Constitución cuando aquella no fuere atribuida por la Ley a otra autoridad. La acción de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder caduca a los trece meses, siempre que por dicho acto no se haya violado ninguna disposición constitucional. La ilegalidad del mismo acto como excepción puede oponerse siempre. Si el acto tachado de nulidad fuere una resolución Ministerial, la Corte no podrá decidir sino mediante el procedimiento establecido en el ordinal siguiente.*

*10. Conocer, en procedimiento contencioso administrativo, de todas las cuestiones que se susciten entre la Nación y los particulares, a consecuencia o con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional, de concesiones mineras, o de tierras baldías; salvo aquellos puntos que, por la ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento de la concesión o de la negativa a concederla, quedaren sujetos a la decisión del Ejecutivo Nacional sin recurso judicial.*

*12. Conocer, en procedimiento contencioso-administrativo, de las acciones que se propongan contra la Nación por daños y perjuicios, y de las demás acciones que por sumas de dinero se intenten contra ella.”*

En la Constitución de 1961 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 conten-

cioso-administrativa al incluir dentro del mismo a los actos administrativos, las situaciones administrativas, la actividad ilícita o ilegal de la administración; 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 entrada en vigencia de la Constitución de 1961 sólo se hablaba expresamente de la nulidad de ciertos actos de los órganos y entes de la administración, pero no se contemplaba realmente una jurisdicción contencioso-administrativa en favor del máximo tribunal. Podría decirse que se propugnaba tenuemente la existencia de una jurisdicción especial contencioso administrativa, sin embargo, ésta no se hizo efectiva 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. Esta ley significó una contribución enorme a la justicia administrativa en Venezuela.

En efecto, 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 compe-

tencias 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 (artículo 42, numerales 9 al 12, artículos 112 al 131; sentencia Patria Fondo Mutual de Inversión de Capital Variable del 14 de febrero de 1985 y sentencia N° 99 del 05 de junio de 1986, caso “FETRAEDUCACIÓN”), 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<sup>36</sup>.

Además de la acción de nulidad, la LOCSJ hizo referencia también al control de la jurisdicción contencioso administrativa sobre las controversias entre la República y algún Estado o Municipio, (artículo 42,13); las cuestiones que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos (artículo 42,14), las acciones que se propongan contra la República o

---

36 Vid. Rafael Badell Madrid, “Luces y sombras del derecho público en Venezuela. 100 años de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”, en *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Centenario de su Fundación 1915-2015*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2015. p. 1076.

algún instituto autónomo o empresa del Estado (artículo 42, 15 y 16); las controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas con motivo de sus funciones (artículo 42, 22; caso Gobernador del Estado Zulia del 09 de julio de 1981, caso Tobias Arias Barreto del 27 de julio de 1982, caso Eulogio Fernández del 19 de agosto de 1982, entre otros); la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos en que estén obligados por las leyes (artículo 42, 23; sentencias de la Sala Político Administrativa caso Raufast del 07 de abril de 1986, caso Iván Pulido Mora del 03 de octubre de 1985, caso Eusebio Igor Vizcaya Paz del 28 de febrero de 1988, caso Redimaq del 09 de mayo de 1988 y caso Luis E. Rangel Bourgon del 13 de junio de 1991); y para conocer del recurso de interpretación de los textos legales (artículo 42,24, sentencias caso Dagoberto González Ascanio del 17 de abril de 1986, caso Concejo Municipal del Distrito Bruzual del Estado Yaracuy del 14 de marzo de 1988 y Petróleos de Venezuela del 06 de diciembre de 1990). Esta ley estuvo en vigencia hasta el año 2004.

Ese 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<sup>37</sup>, 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 (véase respecto de dicha distinción las sentencias de la Sala Político-Administrativa, caso

---

37 Véase Humberto J. La Roche “Jurisdicción constitucional y contencioso administrativo”, en *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”. Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*, Tomo I, Tribuna Jurídica de Venezuela, Barquisimeto, 1993. pp. 48 y ss.

“CENADICA”, del 28 de junio de 1983, así como el caso “Presidente Carlos Andrés Pérez”, del 14 de septiembre de 1993<sup>38</sup>).

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 y, también, en los de post grado en la Universidad Central de Venezuela.

---

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”*.



La Constitución de 1999, siguiendo la tendencia marcada por la de 1961, la jurisprudencia, la LOCSJ y la LOPA, ratificó 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 contenciosa administrativa, consagró en términos expresos el derecho a la tutela judicial efectiva en su artículo 26<sup>39</sup>. 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)<sup>40</sup>. 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, publicada en Gaceta Oficial N° 37.942 de fecha 20 de mayo de 2004, lo que representó, es de lamentar, un retroceso en la materia, tanto en

39 Artículo 26.- *“Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos y difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.”*

40 Artículo 269.- *«La Ley regulará la organización de los circuitos judiciales, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales a fin de promover la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial».*

lo formal como en lo material. La ley agrupó y redujo en uno solo diversos artículos que se encontraban divididos en Títulos, Capítulos y Secciones completas en la derogada LOCSJ, lo que evidentemente generó problemas de incomprensión y desorganización.

La LOTSJ 2004 redujo 124 artículos de la ley que derogó a 23, los cuales fueron discutidos por lotes, en sesiones de casi un día cada uno –por razones de conveniencia estrictamente política–, lo que constituyó una violación flagrante a lo establecido en el artículo 209 de la Constitución según el cual *“Recibido el informe de la Comisión correspondiente, se dará inicio a la segunda discusión del proyecto de ley, la cual se realizará artículo por artículo...”*<sup>41</sup>.

De otra parte, esta ley si bien reguló las competencias en esta materia de la Sala Político-Administrativa del máximo tribunal de la República, dejó sin regulación legal, error inexcusable, las competencias del resto de los tribunales y juzgados en los cuales se desconcentraba la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, al derogar la LOCSJ, la LOTSJ del 2004 dejó sin efecto las regulaciones de las competencias de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa contempladas en las disposiciones transitorias de la LOCSJ, lo que produjo un importante vacío legal que luego fue subsanado –en violación del principio de reserva legal (artículo 187, numeral 1 en concordancia con el artículo 157, numeral 32 de la Constitución)– vía jurisprudencial mediante sentencias de la Sala Político-Administrativa<sup>42</sup>.

---

41 Véase al respecto Raul J. Rueda Pinto y Gustavo Mercado Medina, “Breves comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”, en *ANUARIO N° 27 (2004)*, Universidad de Carabobo, Valencia, 2004. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc27/27-14.pdf>

42 En ese sentido véase sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia Nro. 1.209 de fecha 02 de septiembre de 2004, en ponencia conjunta mediante la cual se estableció que *“..., por cuanto esta Sala es la cúspide y rectora de la jurisdicción contencioso administrativo, a los*

Luego, el 22 de junio de 2010, mediante Gaceta Oficial N° 39.451, 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.<sup>43</sup>

En efecto, la LOJCA reguló el régimen de competencias de los tribunales contencioso-administrativos (artículos 23 al 26), los medios de impugnación y los procesos judiciales de primera instancia, entre ellos: la demandas de contenido patrimonial (artículos 56 al 64); procedimiento breve para actuaciones de vías de hecho, servicio público y abstención o carencia (artículos 65 al 75); y el procedimiento común para la nulidad de los actos administrativos, interpretación de leyes y controversias administrativas (artículos 76 al 86), y los procedimientos de segunda instancia –apelación– (artículos 87 al 94); el procedimiento para tramitar las medidas cautelares (artículos 103 al 106), por medio del cual el juez contencioso administrativo podrá ejercer los más amplios poderes cautelares para proteger a la administración pública, a los ciudadanos y a los intereses públicos (artículo 104 de la LOJCA); así como el procedimiento para la ejecución de las sentencias de los tribunales

---

*finde delimitar las competencias que tendrán los tribunales que conforman dicha jurisdicción para conocer de las acciones como la presente, que se interpongan contra las personas jurídicas que se indican en el numeral 24 del artículo 5 de la Ley que rige a este Máximo Tribunal, y cuya cuantía sea inferior a setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.), pasa a determinar dicha competencia en la siguiente forma: (...).”* Dicho criterio fue reiterado en sentencia de la misma Sala, nro. 1315 de fecha 02 de septiembre de 2004.

43 Rafael Badell Madrid, “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.

contencioso-administrativos, que condenen a la administración al pago de sumas de dinero o a obligaciones de hacer o no hacer (artículos 107 al 111).

A los pocos meses, el 1º de octubre de 2010, se promulgó la LOTSJ, publicada en Gaceta Oficial N° 39.522. 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.

#### IV. ¿QUÉ ES LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA?

##### 1. Concepto

La justicia administrativa es el conjunto de tribunales y medios de impugnación dirigidos a controlar judicialmente la actividad administrativa, acto, actuación, vías de hecho, contratos, etc., tanto de los órganos del poder público, nacional, estatal y municipal, como de los particulares –personas naturales o jurídicas– que lleven adelante funciones administrativa –descentralización por colaboración–, con el objeto de tutelar los derechos e intereses subjetivos de los ciudadanos –régimen de libertades– frente a la actuación arbitraria de la administración y con competencias para anular, total o parcialmente, el acto impugnado, y condenar a la reparación de las situaciones jurídicas subjetivas y al pago de sumas de dinero originadas por responsabilidad del Estado.

Moles Caubet ha definido el contencioso administrativo como "... una contención o controversia con la administración, la cual puede suscitarse, tanto respecto a un acto administrativo tildado de ilegal o ilegítimo, como respecto a un acto administrativo o derecho subjetivo lesionado o a la reparación de un daño. Ha de añadirse que tal contención o controversia está dispuesta de manera que se produzca entre partes parita-

rias, aun cuando una de ellas sea la Administración y decidida por un organismo del Estado independiente y neutro, dotado de poderes para determinar las consecuencias de la ilegalidad o ilegitimidad y de la lesión de los derechos subjetivos, restableciendo el orden jurídico con ello perturbado”<sup>44</sup>.

Por su parte, Delcros ha señalado que el contencioso administrativo “comporta el conjunto de reglas jurídicas que gobiernan la solución de los litigios administrativos por la vía jurisdiccional”<sup>45</sup>.

La justicia administrativa en Venezuela es de rango constitucional, judicial, universal, subjetiva, bilateral y, como fue desde su origen, de marcado carácter jurisprudencial.

Es de rango constitucional por cuanto, desde su nacimiento la jurisdicción contencioso administrativa ha estado consagrada expresamente en la Constitución (salvo el texto de 1953), con sus formulaciones mejor elaboradas en la Constitución de 1961 y en la vigente Constitución de 1999<sup>46</sup>.

---

44 Antonio Moles Caubet, “El sistema contencioso administrativo venezolano en el derecho comparado”, en *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1981, p.12, cit. por Humberto J. La Roche, “Jurisdicción constitucional y contencioso administrativo”, ob. cit. pp. 64 y 65.

45 M. Xavier Delcros, *Contentieux Administratif. Les Courts de Droit*. 1980–81, p.7, cit. por Humberto J. La Roche, “Jurisdicción constitucional y contencioso administrativo”, ob. cit. p. 65.

46 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

La justicia administrativa en Venezuela está residenciada, desde siempre, en el poder judicial, con lo cual se diferencia del sistema francés, de doble jurisdicción o jurisdicción administrativa<sup>47</sup>.

Tiene carácter universal, desde que no hay actos excluidos del control de la administración, antes y por el contrario todos los elementos del acto serán objetos de control, con excepción de las razones de oportunidad y mérito<sup>48</sup>. Este principio de universalidad se desprende precisamente del rango constitucional de esta jurisdicción y 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 ejercicio de funciones públicas (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.

Tengamos presente las palabras pronunciadas por el Dr. Luis Henrique Farías Mata en las XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” del año 1993, quien al hacer referencia a este 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

---

Contencioso-Administrativo” en *Revista de Derecho Público* N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991.

47 Daniela Urosa Maggi, “Origen y evolución del contencioso administrativo en Venezuela ¿Influencia francesa o española? Repercusiones en la situación actual de la justicia administrativa venezolana y en sus perspectivas de cambio”, en *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1009-2009*, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2011. p. 119.

48 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.

la desaparición paulatina del catálogo de los llamados “actos excluidos”<sup>49</sup>.

En la actualidad es un dogma que todos los actos administrativos están sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. El artículo 8 de la 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.

Véase al respecto la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 9 de abril de 1992, caso “Corporación Bamundi”, en la cual 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. En esta ocasión, mediante interpretación de la Ley Orgánica del Trabajo, 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; sin embargo, el Dr. Farías Mata en su voto salvado, señaló que dicho criterio “atentaba 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 administración laboral, dando así preferencia al fuero atrayente derivado del propio concepto de acto administrativo”<sup>50</sup>.

---

49 Luis Henrique Farías Mata, “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, p. 16.

50 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\\_](https://www.academia.edu/37189497/Luis_Henrique_)

De otra parte, la justicia 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, una tutela de derechos e intereses legítimos, *una tutela de posiciones subjetivas*. 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”*<sup>51</sup>. De allí su carácter subjetivo.

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*)<sup>52</sup>, 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.

El carácter subjetivo de la justicia administrativa radica en la existencia de un procedimiento controvertido, intersubjetivo, donde figuran verdaderas partes, y por medio del cual se

---

Far%C3%ADAs\_Mata\_y\_la\_construcci%C3%B3n\_jurisprudencial\_del\_Derecho\_Administrativo\_venezolano?auto=download , p. 39.

51 Eduardo García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. p. 5.4

52 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.”*



protegen verdaderos derechos e intereses<sup>53</sup>. En efecto, se trata de un sistema de tutela subjetiva de derechos e intereses legítimos<sup>54</sup>.

La justicia administrativa, en Venezuela, es bilateral en virtud de que los particulares pueden ser demandados por la administración ante los tribunales contencioso administrativos (artículo 9, numeral 9 de la LOJCA). A nuestro juicio esta disposición, de origen jurisprudencial, es contraria al principio del juez natural contemplado en el artículo 49, numeral 4, de la Constitución, según el cual “Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias, o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley”.

Finalmente, desde que el contencioso administrativo tuvo su origen en las decisiones del Consejo de Estado Francés, la jurisprudencia ha sido pilar fundamental para la regulación de esta materia. Así, el juez en aplicación del principio de tutela judicial efectiva se encuentra facultado para llenar los vacíos dejados por el legislador y a través de la jurisprudencia determinar el camino de progreso de la jurisdicción contencioso

---

53 Como señala Linares “Que la jurisdicción contencioso-administrativa sea eso, es decir, una organización de tribunales judiciales, significa en primer lugar que ella misma y el procedimiento que emplea para conocer de los asuntos que se le plantean tiene como fin expreso tutelar los “derechos e intereses” de quienes acuden ante ella, es decir, que, en tanto jurisdicción, el contencioso administrativo es un sistema de protección de posiciones jurídicas subjetivas”. Cfr. Gustavo José Linares, “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. p. 84.

54 Téngase en cuenta las 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 los del recurrente y los de la Administración (esta, predominantemente, potestades en lugar de derechos), entre sí confrontados. No se trata, pues, de un supuesto proceso objetivo o sin partes”- Vid. Eduardo García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, ob. cit. p. 52.

administrativa, aplicando los principios de interpretación del derecho. En ese aspecto jurisprudencial hemos destacado la labor extraordinaria del Dr. Farías Mata, autor, ya lo hemos dicho, de una línea jurisprudencial de extraordinario beneficio al contencioso administrativo en Venezuela.

## V. RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### 1. Régimen constitucional

Como señalamos anteriormente, la jurisdicción contencioso administrativa está contemplada en el ámbito constitucional en el artículo 259, disposición en la cual se encuentran 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<sup>55</sup> 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

---

55 La cual debe ser gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

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).

## 2. Régimen legal

### A. Principios

De conformidad con el artículo 26 de la Constitución de 1999, toda persona tiene derecho de acceso 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. De otra parte el Estado debe garantizar una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

En ese mismo sentido, se erigen los principios<sup>56</sup> que orientarán la actuación de la jurisdicción contencioso administrativa, alguno de los cuales se encuentran expresamente establecidos en el artículo 2 de la LOJCA, y que indicamos a continuación:

**A. Justicia gratuita:** Principio fundamentado en los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva.

---

56 Devis Hernando Echandía, *Compendio de Derecho Procesal*. Tomo I. Décima Edición. Bogotá, 1985.

- B. Imparcialidad y transparencia:** Al juez le está vedado conocer y resolver asuntos en los que sus intereses personales estén involucrados. El tribunal no debe actuar cuando el titular o alguno de sus miembros tenga alguna vinculación con alguna de las partes, siendo que, además el proceso debe respetar la publicidad de los actos.
- C. Idoneidad:** Constituye un límite mínimo de la facultad de actuación de los órganos del Estado. En tal sentido, justifica una obligación del funcionario de hacer lo posible para brindar protección eficaz a los bienes jurídicos en juego.
- D. Autonomía e independencia:** Los funcionarios pueden actuar libremente en cuanto a la apreciación del derecho y de la equidad, sin más obstáculos que las reglas que la ley les fije en cuanto a la forma de adelantar el proceso y de proferir su decisión.
- E. Responsabilidad:** El juez tiene el deber inexcusable de resolver en todo asunto y no podrá dejar de hacerlo so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de la Ley.
- F. Brevedad:** El tribunal está obligado a dictar la decisión jurisdiccional sobre los asuntos que le han sido sometidos, cuya omisión o retardo generará la denegación de justicia.
- G. Oralidad:** Principio según el cual las alegaciones de las partes normalmente deben ser hechas de viva voz en audiencia.
- H. Publicidad:** Asegura el desenvolvimiento del proceso en tal forma que cualquier persona, bien sea parte o extraño a la causa, pueda imponerse de las actuaciones que se realicen o existan en los tribunales.

- I. **Celeridad:** Derecho a obtener, dentro de un plazo razonable de los tribunales, la resolución definitiva de su conflicto, cuyo incumplimiento se genera por la inactividad del órgano jurisdiccional en no satisfacer la pretensión dentro del lapso previsto.
- J. **Inmediación:** Principio en virtud del cual el tribunal actúa en contacto directo con las partes en el juicio, de modo que pueda apreciar las declaraciones de tales personas, lugares, entre otros, a base de la inmediata impresión recibida de ellos, y no a base de la relación ajena<sup>57</sup>.

### 3. Régimen de competencias

El estudio de la justicia administrativa desde su ámbito orgánico supone el análisis de las competencias atribuidas por la LOJCA a los tribunales que integran la jurisdicción contencioso-administrativa. Según el artículo 11 de la LOJCA, estos son: 1) la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, 2) los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción contencioso-administrativa 3) los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción contencioso-administrativa, y 4) los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

En primer lugar, las competencias de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia están contempladas en el artículo 266 de la Constitución, en los 24 numerales del artículo 23 de la LOJCA, así como en el artículo 26 de la LOTSJ. La Sala Político-Administrativa tiene en ese sentido la competencia para conocer –entre otros– de las demandas intentadas contra la República, los Estados, los Municipios, o algún instituto autónomo, ente público en el cual los entes antes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de 70.000 UT “cuando su conocimiento no esté atri-

---

57 Arístides Rengel Romberg, *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*. Quinta edición, Editorial Arte, Caracas, 1995.

buido a otro tribunal en razón de su especialidad"; así como el conocimiento de la abstención o negativa, las vías de hecho, las demandas de nulidad contra actos administrativos atribuibles al Presidente de la República, Vicepresidente, Ministros, o a cualquier máxima autoridad de los demás órganos de rango constitucional; las controversias administrativas entre la República, los Estados, los Municipios y otro ente público, la apelación de los juicios de expropiación, etc.

De otra parte, las competencias de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción contencioso-administrativa están reguladas en el artículo 24 de la LOJCA. Estos Juzgados son competentes para conocer, por ejemplo, de las demandas intentadas contra la República, los Estados, los Municipios, o algún instituto autónomo, ente público en el cual los entes antes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de 30.000 UT y no supera las 70.000 UT, "cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad"; así como el conocimiento de la abstención o negativa, las vías de hecho, y las demandas de nulidad contra actos administrativos atribuibles a órganos distintos de los que conocería la Sala Político-Administrativa y los Juzgados Superiores Estadales en este sentido; los juicios de expropiación intentados por la República en primera instancia; las apelaciones de las decisiones de los Juzgados Superiores Estadales de lo contencioso administrativo, etc.

La LOJCA contempla igualmente las competencias atribuidas a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 25), e incluye entre ellas las demandas intentadas contra la República, los Estados, los Municipios, o algún instituto autónomo, ente público en el cual los entes antes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de 30.000 UT "cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad"; así como el conocimiento de la abstención o negativa, las vías de hecho, las demandas de nulidad contra actos administra-

tivos dictados por las autoridades estatales o municipales de su jurisdicción; los juicios de expropiación intentados por la República en primera instancia; las apelaciones de las decisiones de los Juzgados de Municipio de lo Contencioso administrativo; las controversias administrativas entre municipios de un mismo estado por el ejercicio de una competencia directa o inmediata en ejecución de la ley, etc.

Por último, dispone la LOJCA las competencias de los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, los cuales tendrán la facultad para conocer de las demandas que interpongan los usuarios o las organizaciones públicas o privadas que los representen, por la prestación de servicios públicos o cualquier otra demanda o recurso que le atribuyan las leyes, de conformidad con el artículo 26 de la LOJCA.

Ahora bien, pese a la repartición de competencias establecida en la LOJCA entre los distintos tribunales de lo contencioso administrativo, lo cierto es que a nivel práctico las mismas no se han materializado: no se han creado los Juzgados Nacionales de lo contencioso administrativo y para solventar esta situación las Cortes de lo contencioso administrativo siguen ejerciendo funciones contencioso-administrativas, sin ningún tipo de fundamento legal, de modo que en la realidad existe una superposición del régimen de competencias entre la vigente LOJCA y la LOCSJ.

De otra parte, si bien a nivel estatal se ha materializado la creación de los tribunales correspondientes, los mismos son unipersonales, aun cuando la tendencia generalizada ha sido la de tribunales colegiados. A nivel municipal, se originó la mayor innovación de la LOJCA, dichos tribunales no existían anteriormente; sin embargo, es criticable como los mismos sólo tienen competencia para conocer sobre asuntos de servicio público, y según la LOTSJ en su artículo 169 sobre "*Habeas Data*", volviendo así los efectos prácticos casi nulos.

*A. 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:

*a. Demanda de nulidad de actos de efectos particulares y generales (recurso de nulidad) (Artículos 76 al 86 de 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 impugnado<sup>58</sup> por motivos de ilegalidad e inconstitucionalidad del acto administrativo, que

---

58 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", con ponencia del Magistrado Luis Henrique Fariás Mata, 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 estableedoras 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



a su vez puede ser: (i) expreso (actos administrativos de efectos particulares, definitivos o de trámite, los de efectos generales y los vinculados a una relación contractual o de autoridad), (ii) el silencio administrativo, (iii) acto administrativo tácito<sup>59</sup> y, (iv) reglamentos<sup>60</sup>.

*b. 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”.

---

Estado Lara, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1993. pp. 94-112.

59 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.

60 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.

*c. 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 (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.

*d. 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: CADAFE), 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.

*e. 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 la 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.

*f. 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 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”<sup>61</sup>.*

*g. 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, los Municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva (artículos 56 al 64 de la LOJCA).

---

61 *“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.*

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 extra-contractual: 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 pública<sup>62</sup>.

b) Responsabilidad contractual: En ese sentido, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con

---

62 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."

ponencia del Magistrado Luis Henrique Farías Mata 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 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.

*h. 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)*

## VI. 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 brin-

dar 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 Constitución, 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.

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. Así el juez intervendrá en la admisión, sustanciación, decisión y ejecución de 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 mando 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<sup>63</sup>.

Ahora bien, los poderes procesales del juez contencioso administrativo pueden agruparse dentro de las distintas

---

63 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”.

etapas del proceso contencioso. En ese sentido, observamos los poderes del juez en la iniciación, en la sustanciación, en la decisión y en la ejecución del proceso contencioso administrativo.

## 1. Poderes en la iniciación del proceso

En la iniciación del proceso contencioso administrativo, el juez está facultado para solicitar los antecedentes administrativos<sup>64</sup> (en 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 LOJCA). 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 LOJCA<sup>65</sup>.

---

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

*a*´ *Naturaleza de la solicitud*: Los antecedentes administrativos podrán ser solicitados a 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 inculpado (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.

65 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.



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 innominadas<sup>66</sup>, inclusive estará facultado para decretar amparos cautelares.

## **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)<sup>67</sup>.

Así también, en la sustanciación del proceso, el juez tendrá las más amplias potestades probatorias tales como declarar

---

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. 6) Existencia de conceptos irrespetuosos. 7) Cuando sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley.

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

67 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.

admisibles o no las pruebas (artículo 62 LOJCA)<sup>68</sup>, 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)<sup>69</sup>, prorrogar el lapso de evacuación de las pruebas (artículo 62 LOJCA)<sup>70</sup>, solicitar información y evacuar de oficio las pruebas que juzgue convenientes (artículo 39 LOJCA), así como valorar las pruebas<sup>71</sup>.

### 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 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).

---

68 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.

69 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.

70 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.

71 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.

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 17<sup>72</sup>; 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 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, anular total o parcialmente el acto administrativo y determinar los efectos de su

---

72 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.)”.

decisión en el tiempo. Parte de la doctrina ha admitido que existe la posibilidad para el juez contencioso de modificar el acto administrativo. Sobre este particular no hay un criterio uniforme, toda vez que ello parece contrariar el principio de separación de los poderes al entenderse que la facultad de modificar los actos administrativos es privativa de la administración. Díaz Candia afirma 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 modificación<sup>73</sup>.

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 extra-acto, y al respecto es necesario destacar que los mismos están condicio-

---

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

nados a la declaratoria con lugar, al menos parcialmente, de la pretensión de anulación del acto administrativo recurrido<sup>74</sup>. De esta forma, el juez contencioso 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 extra-contractual: 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.

---

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

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.*

Véase al respecto sentencias 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, sentencia del 13 de noviembre de 1986 (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo)<sup>75</sup>.

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.

E. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, según precepto constitucional (artículo 266, numeral

---

75 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)”*.

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”<sup>76</sup>.

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. Poderes en la ejecución de la sentencia

Cumplir 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»<sup>77</sup>.

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

---

76 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).

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

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 Estado<sup>78</sup>.

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 incoercible<sup>79</sup>.

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 controlar<sup>80</sup>. 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

---

78 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.

79 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.

80 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.



principios cuya inobservancia por el Estado acarrea su responsabilidad<sup>81</sup>.

Debemos tener presente que en la jurisdicción contencioso-administrativa venezolana los procedimientos de ejecución de sentencias<sup>82</sup> 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 República<sup>83</sup> (artículos 99 y 100), y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>84</sup> (artículos 158 y 159).

Creemos que las previsiones contenidas en la Constitución que consagran la autonomía e independencia del Poder Judicial<sup>85</sup>, el principio de legalidad conforme al cual la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público queda sujeto a los mandamientos constitucionales y legales<sup>86</sup>, el derecho funda-

---

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

82 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*, Segunda edición, Edit. Civitas, Madrid, 1992.

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

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

85 Artículo 254 de la Constitución.

86 Artículo 137 de la Constitución.

mental a la tutela judicial efectiva<sup>87</sup>, el derecho a la igualdad y la igualdad procesal como manifestación de aquél<sup>88</sup>, 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 o de cualquier otro tipo que se hubieren acordado en su contra.

Además de las consideraciones formuladas sobre la justicia administrativa desde el punto de vista sustantivo, orgánico y procesal en Venezuela, es pertinente también referirnos al aporte de la doctrina sobre la materia. A la extraordinaria contribución que realizó el Dr. Luis Henrique Farías Mata, homenajeado en la presente edición de la REDAV, se suma un destacado grupo de jueces encargados, desde los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, de abrir el camino jurisprudencial en esta materia. Dentro de esta estelar gama de sentenciadores del contencioso administrativo un lugar especial para el Dr. René De Sola, Domingo Antonio Coronil, Julio Ramírez Borges, Josefina Calcaño de Temeltas, Hildegard Rondón de Sansó, Cecilia Sosa Gómez, Alfredo Ducharne, Román José Duque Corredor. A ellos correspondió la aplicación inicial de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ) y otras leyes administrativas, de relación y de organización, destinadas a regular los procesos contencioso-administrativos de nulidad contra actos generales o individuales y los grandes temas del derecho administrativo: acto administrativo, contrato administrativo y responsabilidad administrativa se abrieron paso, jurisprudencialmente, a partir de sus decisiones.

Otros muy importantes jueces de esta jurisdicción: Jesús Caballero Ortiz, Humberto Briceño León, Belén Ramírez Landaeta, Gustavo Urdaneta Troconis, María Amparo Grau, Lourdes Wills, Ana María Ruggeri, Perkins Rocha Contreras

---

87 Artículos 26 y 259 de la Constitución.

88 Artículo 21 de la Constitución.

y Juan Carlos Atpiz contribuyeron al derecho administrativo, de nuevo, mediante la resolución de los casos concretos y la docencia en el tema.

El ilustre también maestro de maestros Allan Brewer Carías y Eloy Lares Marrtínez, Antronio Moles Caubet, José Guillermo Andueza, Gabriel Ruan Santos, Juan Garrido Rovira, Nelson Socorro Caldera, Luis Beltrán Guerra, José Araujo-Juárez, Carlos Ayala Corao, Armando Rodríguez García, Freddy Orlando, Manuel Rachadell, Judith Bentata, Henrique Meier Echeverría, Gustavo Briceño, José Peña Solís, Ana Elvira Araujo, Henrique Iribarren Monteverde, Humberto Romero Muci, José Antonio Muci, Gustavo Linares Benzo, Luis Fraga Pitaluga, Gerardo Fernandez, Antonio Canova, Nicolás Badell Benítez, José Ignacio Hernández y Daniela Urosa Maggi son algunos, hay otros mas, de los muy competentes profesores, autores de libros y estudios y abogados litigantes que han contribuido al desarrollo del contencios administrativo en Venezuela.